

Analisis CSIS

Modernisasi Partai Politik Indonesia di Alam Demokrasi

ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*
 - Dinamika Politik Menjelang Pemilu 2009
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
 - Arus Global Semakin Mempengaruhi Ekonomi Indonesia

ARTIKEL

- Multipartai dan Presidensialisme di Indonesia
- Solusi Atas Konflik Internal Partai Politik
- Formulasi Hubungan Parpol dengan Organisasi Sayap Partai
- Penasionalan Partai Politik Lokal
- Partai Politik dan Demokrasi Deliberatif
- Pilkada dan *Collapse State*



CENTRE FOR
STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES



Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Indra J. Piliang

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Rizal Sukma, Raymond Atje,
Medelina K. Hendytio

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

Analisis CSIS

Vol. 37, No. 2, Juni 2008

ISSN 1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

138 - 139

ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*
 - *Dinamika Politik Menjelang Pemilu 2009*
Ignasius Ismanto 140 - 160
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
 - *Arus Global Semakin Mempengaruhi Ekonomi Indonesia*
Carlos Mangunsong 161 - 173

ARTIKEL

- *Multipartai dan Presidensialisme di Indonesia*
Sunny Tanuwidjaja 174 - 187
- *Solusi Atas Konflik Internal Partai Politik*
I Made Leo Wiratma 188 - 205
- *Formulasi Hubungan Parpol dengan Organisasi Sayap Partai*
M. Djadjijono 206 - 223
- *Penasionalan Partai Politik Lokal*
H. Anton Djawamaku 224 - 242
- *Partai Politik dan Demokrasi Deliberatif*
Indra J. Piliang 243 - 266
- *Pilkada dan Collapse State*
Gregorius Sahdan 267 - 287

PENGANTAR REDAKSI

Tahapan pemilihan umum (pemilu) tahun 2009 sudah mulai. Sementara, pemilihan langsung kepala daerah (pilkada) juga berlangsung semarak. Beragam peristiwa politik mewarnai pemberitaan harian media massa. Dibutuhkan analisis yang jernih, tajam dan terukur untuk melihat bagaimana pengaruh perkembangan politik itu atas masalah-masalah kemasyarakatan, bangsa dan negara.

Artikel-artikel dalam Jurnal *Analisis CSIS* kali ini menyoroti dampak dari keberadaan partai-partai politik dalam setiap kali pemilu dan pilkada. Namun, secara keseluruhan analisis yang dilakukan oleh para penulisnya lebih terfokus pada proses pembangunan sistem politik yang lebih baik. Artikel *Sunny Tanuwidjaja* berjudul "Multipartai dan Presidensialisme di Indonesia" mencoba mengkritisi pendapat yang banyak berkembang di Indonesia tentang perlunya penyederhanaan partai dan koalisi permanen demi terciptanya pemerintah yang kuat. Pendapat itu didasarkan pada asumsi bahwa kombinasi presidensialisme dan sistem multipartai sangat tidak stabil dan mudah menghasilkan *deadlock*. *Sunny* membantahnya sembari menyodorkan argumen, betapa kunci dari pemerintahan yang stabil dan efektif lebih bergantung pada peningkatan kedewasaan politik elite dan publik, serta bukan pada pengurangan jumlah partai dan pembentukan koalisi permanen.

Artikel *I Made Leo Wiratma* berjudul "Solusi Atas Konflik Internal Partai Politik" menyoroti sisi pentingnya aturan main yang jelas agar konflik dapat dicegah sedini mungkin. Kalau pun konflik tetap terjadi, jalan keluarnya sudah tersedia sehingga dapat diselesaikan dengan baik tanpa harus mengorbankan kepentingan partai. Sementara *M. Djadjijono* dalam artikelnya berjudul "Formulasi Hubungan Parpol dengan Organisasi Sayap Partai" melihat dari segi tata aturan perundang-undangan. Dalam hal ini hubungan organisasi sayap partai dengan parpol perlu dirinci dalam undang-undang maupun

dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga pada setiap partai politik.

Gagasan yang lebih maju diberikan oleh *H. Anton Djawamaku* dalam artikelnya berjudul "Penasionalan Partai Politik Lokal". Dari sudut historis dan empiris, sejak Pemilu 1955 sampai keberadaan partai politik lokal di Aceh dalam Pemilu 2009, diperlukan penataan ulang sistem pelaksanaan pemilu yang mengintegrasikan partai politik lokal dalam suatu *grand design* nasional yang bersifat komprehensif. Analisis ini diuraikan di tengah sinisme publik atas prestasi dan kinerja partai politik nasional, termasuk konsekuensi logis dari hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang semakin berkembang.

Artikel *Indra J. Piliang* berjudul "Partai Politik dan Demokrasi Deliberatif" menekankan tentang perlunya komunikasi, baik dalam lingkup internal maupun eksternal partai politik. Artikel ini menunjukkan bahwa model demokrasi deliberatif akan mampu memberikan makna yang lebih baik dalam mengelola hubungan komunikasi antara parpol ataupun dalam konteks internal parpol. Dalam pengertian demokrasi deliberatif, terutama dalam mengenali masing-masing ideologi kepartaian, sesungguhnya aliran dalam masing-masing parpol bukanlah hal yang tabu.

Sebagai penutup, artikel *Gregorius Sahdan* berjudul "Pilkada dan Collapse State" mencoba mengkonfirmasi kekhawatiran atas dampak dari pilkada yang sudah dikemukakan oleh banyak pihak. Bagi Sahdan, pilkada di sejumlah daerah seperti di Papua, NTT dan Maluku, telah menghadirkan *collapse state*, yakni negara yang roboh dan tidak kunjung hidup, ditunjukkan adanya konflik berkepanjangan, perang suku yang terjadi terus menerus, perekonomian dan kesejahteraan masyarakat terus menurun, tidak adanya jaminan kesehatan dan akses terhadap pendidikan yang sulit. Namun demikian, pandangan dalam paradigma kritis artikel ini tentu akan mengundang perdebatan di kemudian hari.

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Dinamika Politik Menjelang Pemilu 2009

Ignasius Ismanto

Tahun 2008 merupakan 'tahun politik' bagi Indonesia, di mana masyarakat politik Indonesia semakin dekat menyongsong pemilihan umum yang akan dilaksanakan pada 2009. Pemilu 2009 dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD (Provinsi dan Kabupaten/Kota) pada 5 April 2009, dan memilih Presiden secara langsung yang direncanakan pada bulan Juli 2009. Sekalipun pemilihan umum masih akan berlangsung satu tahun yang akan datang, kegiatan politik menghadapi persiapan pemilihan umum telah mewarnai dinamika perpolitikan di Indonesia dewasa ini.

Isu politik yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan pemilu di tengah perubahan ekonomi dan politik Indonesia dewasa ini adalah bagaimana mendorong Pemilu 2009 sebagai instrumen strategis dalam memperkuat demokrasi? Mengingat sejak berakhirnya regim Orde Baru Soeharto 1998, Indonesia telah mengalami perubahan politik yang dramatis untuk mengakhiri struktur kekuasaan yang otoritarian. Serangkaian liberalisasi politik telah memungkinkan kebebasan politik lebih terbuka luas, sebagaimana tercermin dari

meningkatnya jumlah partai-partai politik hingga penyelenggaraan pemilu yang lebih kompetitif dibanding dengan penyelenggaraan sejumlah pemilu pada masa rezim Orde Baru. Namun, liberalisasi politik itu dipandang belum mampu membawa perubahan politik secara berarti dalam mengakhiri otoritarianisme.

Perubahan politik, sebaliknya, telah melahirkan 'oligarki kekuasaan', di mana partai-partai yang memenangkan pemilihan umum cenderung untuk mempertahankan kepentingan politik yang sempit (yaitu kekuasaan semata, baik di parlemen maupun kabinet) dan mengabaikan kepentingan politik yang lebih luas (baca: demokrasi). Dalam struktur kekuasaan yang oligarki, aturan-aturan main, seperti bagaimana pemilu diselenggarakan, bagaimana pertanggung-jawaban partai dikembangkan dikompromikan di kalangan partai-partai yang duduk di DPR.

Perubahan politik yang dihasilkan melalui kompromi politik di kalangan elite partai yang terbatas, dan tujuan sempit, yang disebut 'praktik politik dagang sapi' inilah yang memicu rentannya praktik-praktik korupsi. Praktik korupsi dan suap justru semakin meluas, baik di kalangan birokrasi pemerintahan maupun kalangan parlemen, dari tingkat nasional hingga daerah, bahkan korupsi dan suap juga merambah di kalangan lembaga penegak hukum. Bila perkembangan politik itu berlangsung terus, lalu apakah arti pemilihan umum? Akankah pemilu, baik pemilu legislatif maupun pemilihan presiden secara langsung sekedar hanya instrumen sirkulasi kekuasaan belaka – yang hanya menampilkan wajah-wajah pemimpin baru tanpa diikuti perubahan yang berarti dalam mendorong proses demokrasi dan mengakhiri praktik-praktik korupsi di tengah ekonomi nasional yang memburuk.

Seiring dengan pengesahan UU Pemilu legislatif, arena pertarungan politik kinipun mulai beralih dari kalangan politisi DPR di Senayan menuju persaingan politik di KPU (Komisi Pemilihan Umum) maupun di tingkat partai¹. Memasuki tahapan pendaftaran

¹ KPU (Komisi Pemilihan Umum) telah menetapkan jadwal kegiatan pelaksanaan pemilu legislatif, yaitu: (i) Masa pendaftaran partai politik peserta pemilu: 7 April s/d 12 Mei 2008; (ii) Masa Verifikasi factual: 3 Juni s/d 2 Juli 2008; (iii) Masa penetapan partai politik peserta pemilu: 29 Juni s/d 3 Juli 2008. Masa kampanye

partai peserta pemilu, persaingan elite-elite partai belum akan banyak mengusik massa *grass-roots*. Namun, manuver persaingan elite-elite politik ini diperkirakan semakin meningkat memasuki bulan Juli 2008 seiring dengan dimulainya masa kampanye Pemilu 2009. Masa kampanye dalam Pemilu 2009 akan berlangsung selama sembilan bulan (Juli 2008 s/d awal April 2009), dan merupakan masa kampanye yang terpanjang dalam sejarah kampanye politik di Indonesia. Tantangan yang serius adalah bagaimana mengatur kampanye di kalangan pejabat-pejabat pemerintahan, mengingat sebagian besar menteri kabinet 'Indonesia Bersatu' yang dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) adalah 'orang-orang partai'.

Sejumlah peristiwa penting, seperti: konflik internal partai, sebagaimana yang dialami oleh PKB, telah mengawali dinamika politik menyongsong Pemilu 2009. Manuver politik dengan memanfaatkan isu-isu yang berkembang di masyarakat menjadi ajang partarungan elite-elite partai untuk mempromosikan atau-pun menjatuhkan lawan-lawan politik mereka. Proses hukum yang dikembangkan oleh KPK dalam menyelesaikan sejumlah kasus dugaan korupsi yang melibatkan anggota DPR serta pejabat-pejabat pemerintahan di daerah pun menjadi ajang politisasi. Demikian pula kenaikan harga BBM semakin memicu manuver persaingan di kalangan elite-elite politik, yang mempertaruhkan rakyat kecil di tengah himpitan kesulitan ekonomi.

UU PEMILU LEGISLATIF BARU

UU No. 10/2008 tentang Pemilihan Umum² akhirnya disahkan oleh DPR pada 3 Maret 2008. Pembahasan terhadap RUU Pemilu yang diajukan oleh pemerintah ini memakan waktu yang cukup panjang. Bahkan tarik-menarik kepentingan partai-partai yang ada di DPR menjadi faktor yang mempengaruhi alotnya materi pembahasan

pemilu legislatif ini dilakukan sejak tiga hari setelah calon legislatif ditetapkan hingga memasuki masa tenang yang dimulai tiga hari sebelum hari pemungutan suara pada 5 April 2009.

2 UU No. 10/2008 ini merupakan revisi terhadap UU sebelumnya, yaitu UU No. 13/2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD.

RUU itu. Apakah perubahan yang mendasar dari UU Pemilu yang baru itu dibandingkan UU Pemilu sebelumnya dan apa implikasinya terhadap dinamika perkembangan politik? Akankah UU Pemilu yang baru nantinya mampu menjawab sejumlah isu yang berkembang di masyarakat, seperti gagasan mewujudkan sistem multipartai yang lebih sederhana, sebagai salah satu faktor yang dianggap krusial dalam mendukung suatu pemerintahan (*elected government*) yang stabil dan efektif? Akankah UU Pemilu yang baru ini nantinya dapat meminimalisir fragmentasi politik di parlemen? Bagaimana prospek UU Pemilu yang baru itu dalam mendorong sistem politik yang lebih responsif terhadap kepentingan-kepentingan yang berkembang di masyarakat? Apakah UU Pemilu yang baru juga akan membuka peluang dalam mendorong akuntabilitas wakil-wakil rakyat terhadap konstituen mereka?

Sejumlah isu penting yang dihasilkan dari UU Pemilu yang baru, yang menarik untuk dicermati, yaitu: (1) ketentuan *electoral threshold*, yaitu batas perolehan suara bagi partai politik untuk bisa ikut dalam pemilihan umum selanjutnya, (2) ketentuan yang mengatur mengenai *parliamentary threshold*, yaitu batas perolehan kursi bagi partai politik untuk bisa mengirimkan wakil di DPR RI, (3) penentuan alokasi kursi pada setiap daerah pemilihan, (4) penghitungan sisa suara, dan (5) penentuan calon anggota legislatif terpilih.

Gagasan pelembagaan *electoral threshold* dalam sistem pemilu semula dimaksudkan untuk mengefektifkan sistem kepartaian yaitu dengan menyederhanakan jumlah partai tanpa mengurangi hak-hak partai baru atau partai kecil untuk berkembang menjadi partai besar. Sistem kepartaian yang majemuk ekstrem -- sebagaimana yang dialami Indonesia sejak perubahan politik 1998 -- dipandang sebagai salah satu tantangan bagi sistem presidensil, khususnya dalam membangun pemerintahan yang stabil dan efektif. Sistem presidensil dipandang lebih sesuai dengan sistem dwi-partai atau sistem multipartai sederhana. Sehubungan dengan itu, pembatasan jumlah partai menjadi wacana yang popular dalam mendorong proses demokratisasi. Pembatasan partai itu antara lain dapat dilakukan melalui *electoral threshold*. Namun *electoral threshold* perlu dirumuskan secara 'obyektif' sehingga pembatasan partai berkembang secara alamiah.

Dalam UU Pemilu yang lama (UU No. 12/2003 tentang Pemilu) mengatur ketentuan *electoral threshold*, di mana partai politik peserta Pemilu 2004 yang meraih sekurang-kurangnya 3 persen kursi di DPR secara otomatis berhak untuk ikut Pemilu 2009. Sesuai dengan ketentuan *electoral threshold* itu, maka akan ada 7 (tujuh) partai politik yang secara otomatis (tanpa memerlukan verifikasi dari KPU) dapat mengikuti Pemilu 2009³. Namun, ketentuan *electoral threshold* yang sedianya diberlakukan dalam Pemilu 2009 itu dianulir oleh ketentuan yang baru dalam UU No. 10/2008. Dalam ketentuan peralihan UU Pemilu yang baru itu memberi kemungkinan bagi partai peserta Pemilu 2004 yang gagal meraih *electoral threshold* (yaitu 3 persen kursi di DPR), tetapi memiliki kursi di DPR untuk ikut serta dalam Pemilu 2009. Ketentuan peralihan itu memungkinkan 9 (sembilan) partai politik yang semula gagal meraih *electoral threshold* diuntungkan dengan ketentuan yang baru itu.⁴

Upaya untuk merampingkan jumlah partai dan memperkuat sistem kepartaian ternyata dilakukan secara tidak konsisten. Kompromi politik di kalangan partai-partai yang memiliki kursi di DPR menjadi pemicu inkonsistensi itu. Kompromi yang menganulir ketentuan *electoral threshold* itu dalam jangka pendek lebih menguntungkan partai-partai kecil karena mereka secara otomatis dapat ikut Pemilu 2009, tanpa harus menempuh verifikasi KPU. Kompromi yang dilakukan oleh elite-elite politik di DPR itu dipandang tidak adil, dan karenanya sejumlah partai peserta Pemilu 2004 yang tidak memiliki kursi di DPR memprotes ‘kesepakatan’ yang mementahkan kembali

³ Ketujuh partai politik peserta Pemilu 2004 yang lolos dari ketentuan *electoral threshold* itu adalah (1) Partai Golkar, (2) PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan), (3) PPP (Partai Persatuan Pembangunan), (4) PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), (5) PAN (Partai Amanat Nasional), (6) PKS (Partai Kesejahteraan Sosial) dan (8) Partai Demokrat.

⁴ Kesembilan partai politik peserta Pemilu 2004 yang gagal meraih *electoral threshold* tetapi akhirnya secara otomatis dapat ikut dalam Pemilu 2009 adalah: (1) PBR (Partai Bintang Reformasi), (2) PDS (Partai Damai Sejahtera), (3) PBB (Partai Bulan Bintang), (4) PNI Marhaen, (5) PKPI (Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia), (6) PPDK (Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan), (7) Partai Pelopor, (8) PKPB (Partai Karya Peduli Bangsa), dan (9) PPDI (Partai Penegak Demokrasi Indonesia).

aturan *electoral threshold* dalam Pemilu 2009⁵. Pertanyaannya adalah apa kepentingan partai-partai besar di balik memberi konsesi terhadap partai-partai kecil itu?

Kepentingan partai-partai besar dengan memberi konsesi pada partai-partai kecil dimaksudkan untuk memperoleh dukungan dari partai-partai kecil itu dalam melembagakan 'aturan baru', yaitu yang disebut *parlementary threshold*. Gagasan *parlementary threshold* merupakan praktek yang baru dalam sistem politik di Indonesia. *Parliamentary threshold* dapat digunakan untuk berbagai alasan atau kepentingan seperti mengurangi fragmentasi politik di parlemen, hingga menyederhanakan sistem kepartaian yang pada akhirnya dimaksudkan untuk mendukung pemerintahan yang efektif. Hadar Navis Gumay, Direktur Eksekutif CETRO (*Center for Electoral Reform*) menilai bahwa *parliamentary threshold* merupakan "mekanisme yang efektif untuk menjaring partai-partai politik yang serius memperjuangkan aspirasi rakyat.

Mengingat selama ini elite-elite politik mendirikan partai politik hanya sekedar untuk merebut posisi politik dan mereka kurang peduli terhadap perkembangan partai yang mereka dirikan"⁶. Ketentuan *parliamentary threshold* dalam UU No. 10/2008 menetapkan batas perolehan kursi sebesar 2,5% bagi partai politik untuk memiliki representasi politik di DPR RI. Penetapan angka besaran 2,5% -- merupakan tantangan yang berat, khususnya bagi partai-partai kecil. Partai-partai politik untuk dapat membangun representasi politik di DPR-RI minimal harus bisa meraih 14 kursi dari jumlah kursi DPR RI yang ditetapkan sebesar 560 kursi⁷. Bila hasil pemilu legislatif 2004

5 Sebanyak delapan partai politik peserta Pemilu 2004 yang tidak memiliki kursi di DPR RI dan memprotes kesepakatan yang mementahkan kembali aturan *electoral threshold* dalam Pemilu 2009 adalah: (1) PNKB (Partai Nasional Banteng Kemerdekaan), (2) PPNUI (Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, (3) PPD (Partai Persatuan Daerah), (4) Partai PIB (Perhimpunan Indonesia Baru), (5) Partai Merdeka, (6) PBSD (Partai Buruh Sosial Demokrat), (7) Partai Patriot dan (8) PSI (Partai Serikat Indonesia).

6 <http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=18498&cl=Berita>

7 Dalam UU Pemilu yang lama (UU No. 13/2003), jumlah anggota DPR-RI ditetapkan sebesar 550 orang. Namun dengan disahkannya UU Pemilu yang baru (UU No. 10/2008), jumlah anggota DPR RI kini menjadi 560 orang.

digunakan sebagai patokan, hanya akan ada 7 (tujuh) partai yang memiliki keterwakilan politik di DPR. Pelembagaan *parliamentary threshold* ini juga mengundang kritik. Valina Singka Subekti, staf pengajar FISIP UI yang juga mantan anggota KPU, misalnya, menilai bahwa "gagasan *parliamentary threshold* cukup kejam dan bertentangan dengan semangat proporsional, karena partai kecil pasti akan habis"⁸.

UU Pemilu yang baru juga menetapkan formula alokasi jumlah kursi di daerah pemilihan, yaitu sebesar 3-10, dari jumlah kursi yang sebelumnya ditetapkan sebesar 3-12. Apa alasan yang mendasari pengurangan jumlah kursi dalam daerah pemilihan itu? Tampaknya ambisi untuk 'membatasi' jumlah partai sangat kental dalam penyusunan RUU pemilu legislatif ini. Pengurangan jumlah kursi menjadi 3 – 10 di daerah pemilihan cenderung akan semakin membatasi jumlah partai untuk memiliki kursi di DPR/DPR-D (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Pengurangan alokasi jumlah kursi pada daerah pemilihan akan membawa implikasi: *pertama*, ketentuan baru itu akan semakin menguntungkan bagi partai-partai yang selama ini meraih dukungan massa yang menyebarluas, seperti Partai Golkar dan PDI-P yang relatif memiliki dukungan massa yang yang luas di sejumlah wilayah geografis. *Kedua*, ketentuan baru itu, sebaliknya kurang menguntungkan bagi partai politik yang memiliki basis dukungan di wilayah-wilayah yang terbatas, seperti PKB, misalnya, yang dukungan massa partai itu terkonsentrasi terutama di Jawa Timur.

Penetapan calon terpilih dalam pemilihan anggota DPR merupakan isu yang paling kontroversial di tengah wacana publik untuk meningkatkan akuntabilitas DPR. UU Pemilu yang baru akhirnya menetapkan calon anggota legislatif yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 persen dari BPP (Bilangan Pembagi Pemilih)⁹ ditetapkan menjadi calon terpilih¹⁰. Bila calon tidak memenuhi

8 <http://www.inilah.com/berita.php?id=11904>

9 Angka BPP ini diperoleh dengan menjumlah seluruh suara yang sah dibagi dengan jumlah kursi di daerah pemilihan.

10 Bila jumlah calon yang memperoleh suara memenuhi persyaratan BPP ini lebih banyak dari jumlah kursi yang diperoleh partai, maka kursi itu akan diberikan

BPP, penetapan calon terpilih didasarkan pada nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan bersangkutan. Prinsip-prinsip yang dibangun oleh UU Pemilu yang baru dalam penetapan calon anggota legislatif terpilih itu tidak berbeda dengan prinsip-prinsip yang dibangun oleh UU Pemilu yang lama. Dalam pemilu legislatif 2004 diberlakukan sistem proporsional dengan stelsel daftar, yang sesungguhnya lebih merupakan sistem setengah terbuka. Penetapan calon legislatif terpilih pun ditentukan berdasarkan ketentuan 100 persen BPP. Bila calon tidak memenuhi BPP, penetapan calon terpilih didasarkan pada nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan bersangkutan.

Gagasan untuk menetapkan calon terpilih berdasarkan jumlah suara ternyata hanya sekedar wacana. Mengapa DPR lebih tertarik menggunakan 'nomor urut' daripada 'suara terbanyak' dalam menentukan calon legislatif terpilih? Penetapan calon legislatif terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak justru hanya merugikan kepentingan partai, karena partai akan kehilangan kewenangan untuk mengontrol wakil-wakilnya di DPR. Dari hasil pemilu legislatif 2004, misalnya, hanya ada dua anggota dari total 550 anggota DPR yang perolehan suaranya melampaui 100 persen BPP. Ini mencerminkan beratnya persyaratan BPP untuk meloloskan seseorang menjadi calon terpilih yang merupakan pilihan rakyat. Akibatnya, banyak calon terpilih ditentukan berdasarkan nomor urut yang disusun oleh partai. Mekanisme itu hanya melahirkan DPR yang wakil-wakilnya lebih merupakan 'pilihan partai' daripada 'pilihan rakyat'. Mereka (anggota DPR) akan lebih setia pada partai yang mencalonkannya daripada memperhatikan konstituen pendukungnya. Sistem nomor urut (*ranking*) yang disusun partai juga sangat rawan terhadap praktik-praktek penggunaan kekuatan uang dalam pencalonan. Implikasinya, akuntabilitas wakil-wakil rakyat itu pun sangat rendah dalam merespons kepentingan rakyat. Situasi ini diperburuk dengan penghitungan sisa suara, yang akhirnya disepakati untuk di bawa ke

pada calon yang menempati daftar papan atas (Lihat Pasal 124, ayat (b) UU 10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPD).

provinsi. Aturan ini semakin mengabaikan penghargaan terhadap pilihan rakyat.

UU No. 10/2008 tentang pemilu legislatif, tampaknya, tidak akan banyak dapat diharapkan untuk mendorong kemajuan demokrasi. Gagasan untuk memperkuat sistem kepartaian hanya sekedar untuk membatasi 'pelaku-pelaku baru untuk memasuki pasar' yang pada akhirnya hanya akan melanggengkan struktur kekuasaan yang oligarki, di mana nilai-nilai, seperti kekuasaan, jabatan termasuk '*material benefit*' yang menyertainya hanya didistribusi pada kalangan terbatas, khusus yang meraih kemenangan pemilu.

KONFLIK INTERNAL PKB

Di tengah konsolidasi partai-partai politik dalam menghadapi Pemilu 2009 yang semakin dekat, PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), partai yang dideklarasikan oleh sejumlah kalangan ulama pada 23 Juli 1998 dan selalu meraih peringkat lima partai besar dalam perolehan suara pemilu legislatif pada 1999 dan 2004, kini justru dirundung oleh konflik dari dalam partai itu sendiri. Rapat pleno gabungan Dewan Syuro (Dewan Penasehat) dan Dewan Tanfidz (Dewan Pengurus) PKB yang berlangsung pada 26 Maret 2008 meminta pengunduran diri Muhamimin Iskandar sebagai Ketua Umum DPP PKB (*Republika*, 28 Maret 2008, *Kompas*, 28 Maret 2008). Rapat pleno gabungan yang diikuti oleh 30 pengurus PKB itu dipimpin oleh Ketua Dewan Syuro PKB K.H Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan juga dihadiri oleh Ketua Umum DPP PKB Muhamimin Iskandar. Untuk menggantikan Muhamimin Iskandar, Gus Dur menunjuk Wakil Ketua Umum DPP PKB Ali Masykur Musa sebagai pelaksana tugas ketua umum. Keputusan rapat pleno gabungan itu tentu sangat mengagetkan. Apa yang melatar-belakangi permintaan pengunduran diri Muhamimin Iskandar dari Ketua Umum DPP PKB? Dampak pemberhentian Muhamimin Iskandar dari Ketua Umum PKB 2005-2010 tentu akan luas, khususnya bagi perkembangan internal PKB sendiri mapun dalam menghadapi persaingan politik 2009.

Pemberhentian Muhamimin Iskandar, menurut Gus Dur, dipicu oleh persoalan internal partai (*Suara Pembaharuan*, 28 Maret 2008).

Tampaknya yang menjadi pemicu 'pemecatan' itu adalah hilangnya kepercayaan Gus Dur terhadap Muhamimin Iskandar. Loyalitas Muhamimin terhadap Gus Dur pun dipertanyakan. Muhamimin dinilai lebih loyal kepada Istana (Presiden SBY) daripada kepada Gus Dur (*Kompas*, 28 Maret 2008). Sebagaimana pula dikemukakan oleh fungsionaris PKB Muslim Abdurrahman bahwa "Muhamimin tidak mematuhi garis politik Gus Dur dan memilih garis politik pemerintahan SBY" (*Kompas*, 2 April 2008). Ada sejumlah isu yang diduga melatar-belakangi memburuknya hubungan Gus Dur dan Muhamimin Iskandar. Pertama, Muhamimin Iskandar dianggap mendahului Gus Dur pada saat Presiden SBY melakukan pergantian kabinet. Muhamimin mengajukan Lukman Edi sebagai Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal menggantikan Saifullah Yusuf¹¹. Usulan Muhamimin itu dilakukan tanpa konsultasi terlebih dahulu dengan Ketua Umum Dewan Syuro Gus Dur.

Kedua, Muhamimin dinilai mengulur-ulur waktu untuk menyetujui pergantian Ketua Fraksi PKB dari Ida Fauziyah ke Effendy Choirie (*Suara Pembaharuan*, 5 April 2008). Bahkan, Muhamimin dinilai telah mewacanakan MLB (Musyawarah Luar Biasa) melalui lawatannya keliling ke berbagai daerah, untuk menggusur Gus Dur (*Kompas*, 28 Maret 2008). Muhamimin dinilai mendukung Hasyim Muzadi, yang kini Ketua PBNU, untuk menggantikan Gus Dur (*Bisnis Indonesia*, 1 April 2008). Muhamimin juga dinilai berambisi untuk menjadi calon Presiden dalam pemilu presiden 2009 (*Kompas*, 28 Maret 2008). Padahal, PKB jauh-jauh hari sebelumnya telah mencalonkan Gus Dur sebagai presiden dalam pemilu presiden 2009. Gus Dur sendiri telah menyatakan kesediaannya untuk dicalonkan sebagai presiden dalam pilpres 2009, setelah dirinya mendapat restu dari sejumlah kalangan kiaiy Nahdlatul Ulama (*Jakarta Post*, 7 Januari 2008).

Pemberhentian Muhamimin ini berimbang pada pemilahan PKB menjadi dua kubu, yaitu Kubu Muhamimin Iskandar dan Kubu Gus Dur. Muhamimin tidak saja bersedia menerima mekanisme pemberhentian dirinya. Permintaan pengunduran dirinya yang dilakukan dalam

¹¹ Saifullah Yusuf adalah kader PKB yang saat menjelang isu *resuffle cabinet*, ia telah 'menyeberang' ke PPP.

rapat pleno gabungan 26 Maret 2008 itu dinilai tidak sesuai dengan AD/ART PKB. Muhammin juga menampik isu-isu yang dituduhkan kepadanya. Dalam berbagai kesempatan, Muhammin membantah bahwa dirinya berupaya untuk menggusur Gus Dur¹². Muhammin kemudian membentuk Tim Investigasi¹³ untuk mengungkap apa yang disebutnya anasir-anasir jahat yang merusak PKB. Tim Investigasi itu mengidentifikasi tujuh fungsionaris PKB yang telah melakukan infiltrasi, adu domba dan praktek-praktek mismanajemen, seperti intimidasi dan pemerasan (*Jakarta Post*, 4 April 2008).

Dari ketujuh fungsionaris itu, salah satunya adalah Sekjen PKB Zannuba Arifah Chafsoh Wahid (Yenny Wahid), putri Gus Dur. Konflik internal partai yang memilah Ketua Umum DPP dan Sekjen DPP dalam kubu yang saling berseberangan ini akan menjadi kendala bagi partai tersebut dalam memasuki tahap pendaftaran peserta pemilu legislatif 2009 yang dibuka 7 April-12 Mei 2009. Mengingat UU No.10/2008 tentang Pemilu Legislatif secara rinci mengatur bahwa dokumen pendaftaran bagi partai politik yang hendak menjadi peserta Pemilu 2009 harus ditandatangani oleh Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal partai. Hingga saat ini, surat keputusan badan hukum PKB menetapkan kepengurusan yang diakui oleh Departemen Hukum dan HAM adalah Muhammin Iskandar sebagai Ketua Umum dan Zannuba Arifah Chafsoh Wahid sebagai Sekjen partai.

Konflik internal PKB ini akhirnya mendorong dua kubu yang saling bertikai untuk menggelar MLB (Musyawarah Luar Biasa). Kubu Gus Dur menggelar MLB yang berlangsung di Parung, Bogor pada 30 April – 1 Mei 2008. MLB Parung-Bogor memilih Ali Masykur Musa sebagai Ketua Umum Dewan Tanfidz PKB menggantikan Muhammin Iskandar. Sementara, kubu Muhammin menggelar MLB

12 Penyangkalan inipun disampaikan Muhammin saat membuka MLB. Bahkan iapun menegaskan bahwa MLB yang diselenggarakan kubunya itu tidak dimaksudkan untuk melawan Gus Dur dan Dewan Syura PKB (*Suara Pembaharuan*, 3 Mei 2008).

13 Tim Investigasi itu terdiri dari Nursyahbani Katjasungkawa sebagai Ketua Tim, Abdul Kadir Karding sebagai Sekretaris, dan Bachrudin Nasori, Achmad Niam Salim dan Helmi Faisal Zaini masing-masing sebagai anggota Tim (*Republika*, 4 April 2008).

yang berlangsung di Ancol, Jakarta 2 – 4 Mei 2008. MLB Ancol secara aklamasi memilih Muhammin Iskandar sebagai Ketua Umum Dewan Tanfidz PKB, serta menetapkan Lukman Edi sebagai Sekjen PKB menggantikan Yenni Wahid. MLB Ancol ini juga mengukuhkan K.H Aziz Mamsyur, pengasuh Pondok Pesantren Pacul Gowang, Jombang, Jawa Timur sebagai Ketua Dewan Syuro PKB. MLB Kubu Muhammin ini juga telah memperbarui AD/ART PKB yaitu: (1) menempatkan Dewan Syuro bukan pada posisi tertinggi. Dewan Syuro disepakati sebagai dewan pimpinan partai yang menyusun dan menetapkan kebijakan umum partai serta melakukan pengawasan; (2) membentuk lembaga baru yang disebut Dewan Mutasyar yang bertugas memberi pertimbangan jika terjadi masalah antara Dewan Tanfidz dan Dewan Syuro.

Konflik internal PKB yang terjadi pada 2008 ini bukanlah yang pertama kali melanda PKB. Konflik serupa pernah terjadi di tubuh PKB pada 2001 yaitu dengan diberhentikannya Matori Abdul Djalil dari Ketua DPP PKB melalui rapat pleno pada 15 Agustus 2001 yang dipimpin oleh Gus Dur. Posisi Matori diganti oleh Alwi Shihab. Namun, Alwi Shihab juga mengalami nasib yang sama dengan Matori, di mana pada 26 Oktober 2004 Alwi Shihab dan Saifullah Yusuf diberhentikan oleh Gus Dur dari kepengurusan PKB. Melalui Muktamar PKB yang diselenggarakan di Semarang pada 16-18 April 2005 akhirnya dihasilkan kepengurusan baru dalam PKB, dimana Muhammin Iskandar ditetapkan sebagai Ketua Umum DPP PKB dan Gus Dur dikukuhkan sebagai Ketua Dewan Syuro. Kepengurusan baru hasil Muktamar Semarang ini dikenal dengan Kubu Gus Dur-Muhammin. Konflik internal PKB masih terus berlanjut, mereka yang tidak puas dengan hasil Muktamar Semarang melakukan Muktamar tandingan di Surabaya pada 1–2 Oktober 2005. Muktamar tandingan ini menetapkan kepengurusan PKB, ‘versi tandingan’ di mana Choirul Anam sebagai Ketua Umum DPP PKB, dan KH Abdurrahman Chudlori sebagai Ketua Dewan Syuro PKB. Konflik internal ini membawa PKB dalam dualisme kepengurusan, yaitu Kubu Muhammin dan Kubu Anam. Namun, dalam proses peradilan, kubu Anam kalah dan akhirnya Anam didukung oleh sejumlah kalangan ulama NU

mendirikan partai baru, yang disebut PKNU (Partai Kebangkitan Nahdlatul Ulama) pada 31 Maret 2007.

Konflik internal PKB akan membawa dampak yang serius bagi perkembangan partai itu sendiri. Konflik internal PKB tidak saja telah mengakibatkan perginya kader-kader partai yang potensial tetapi juga tantangan yang lebih besar dalam menghadapi pemilu yang semakin kompetitif. Perolehan suara PKB dalam Pemilu 1999 dan 2004 yang signifikan sulit untuk disangkal, terutama karena basis dukungan yang diperoleh dari kalangan Nahdliyin. Sementara itu, perpecahan di kalangan elite-elite PKB yang terus menerus dikhawatirkan akan meningkatkan fragmentasi politik di kalangan Nahdliyin sendiri sebagai basis utama PKB. Dalam menghadapi Pemilu 2009, konflik internal PKB hanya akan menguntungkan partai-partai lain. PKNU (Partai Kebangkitan Nahdlatul Ulama), partai yang lahir akibat konflik internal PKB, dan PPP (Partai Persatuan Pembangunan) diduga merupakan partai-partai yang paling potensial meraih tumpahan suara yang dipicu oleh fragmentasi yang melanda kalangan Nahdliyin. Dampak yang lebih serius, penurunan suara, atau kursi dalam pemilu legislatif 2009, juga akan memperberat partai tersebut untuk menominasikan calon presidennya. Semua ini tentu juga masih akan sangat ditentukan aturan main dalam pilpres langsung 2009, yang tengah dibahas di DPR saat ini¹⁴.

14 Kekawatiran ini sangat beralasan, terutama dikaitkan dengan peluang partai atau gabungan partai yang diperbolehkan mengajukan calon pasangan presiden. Dalam UU No. 23/2003 tentang Pemilihan Presiden dikemukakan bahwa calon pasangan presiden dapat diajukan oleh partai atau gabungan partai yang mendapat 15 persen kursi di DPR atau 20 persen jumlah suara nasional dalam pemilu legislatif. UU Pilpres yang baru kini tengah dibahas DPR dan persyaratan partai atau gabungan partai yang dapat mengajukan calon pasangan pilpres akan di tingkatkan menjadi lebih dari 15 persen. Bila aturan pencalonan presiden itu hanya bisa dilakukan oleh partai atau gabungan partai yang memiliki 30 kursi di DPR, misalnya, mungkinkan partai yang meraih kursi yang kecil, dan terpaksa harus berkoalisi dengan partai lain yang memiliki kursi yang lebih besar - akan percaya diri untuk mengkavling posisi calon presiden dalam pencalonan pasangan pilpres?

KPK VIS-A-VIS DPR

Penahanan yang dilakukan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) terhadap anggota Komisi IV DPR dari fraksi PPP, Al Amin Nasution merupakan peristiwa yang menarik.¹⁵ Al Amin ditangkap di Hotel Ritz Carlton di Jakarta, beberapa jam setelah Komisi IV, yang membidangi Pangan Pertanian, Kehutanan dan Perikanan, selesai menyelenggarakan pertemuan dengan Menteri Kehutanan MS Ka'ban (*The Jakarta Post*, 11 April 2008). Amin ditahan karena diduga terlibat dalam kasus penyuapan terkait dengan alih fungsi hutan lindung di Kabupaten Bintan, Kepulauan Riau¹⁶. Selain Al Amin juga ditahan Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Bintan Azirwan. Penangkapan salah seorang anggota DPR yang diduga terlibat dalam praktek korupsi ini merupakan fenomena politik yang berdampak luas, terutama di tengah komitmen elite-elite politik untuk menumpas korupsi.

Dugaan kasus korupsi yang melibatkan anggota DPR ini juga semakin menarik publik terutama dikaitkan dengan upaya hukum yang tengah ditempuh oleh Badan Kehormatan (BP) DPR karena kritik sosial dalam lagu yang dilantunkan oleh kelompok musisi *Slank* yang dinilai telah melecehkan lembaga negara DPR. Pemberantasan korupsi sudah selayaknya menjadi agenda yang perlu mendapat perhatian serius, lebih-lebih dikaitkan dengan hasil Survei Transparansi Internasional yang menempatkan posisi Indonesia dalam sepuluh terakhir ini ternyata tidak mengalami banyak perubahan, khususnya

¹⁵ Peristiwa serupa juga dihadapi oleh DPR beberapa bulan sebelumnya. Seorang anggota Komisi IV DPR dari fraksi Partai Demokrat Sarjan Taher ditahan KPK dan bahkan kini statusnya telah ditetapkan sebagai tersangka terkait dengan pengalihan fungsi hutan mangrove di Kab. Banyuasin, Sumatera Selatan. Kasus suap pengalihan hutan ini terungkap secara luas sejak dua anggota Komisi IV masing-masing Iman Syuja dari Fraksi PAN dan Basyairi dari Fraksi PKB mengembalikan traveler checque senilai Rp. 25 juta kepada KPK (*Republika*, 3 Mei 2008).

¹⁶ Pemerintah Kab. Bintan merencanakan untuk mengalihkan fungsi lahan hutan lindung seluas 6.813 ha dari 8.399 ha. Lahan konversi hutan lindung itu akan digunakan untuk membangun pusat pemerintahan Bintan dan sebagian besar untuk daerah pusat bisnis dengan investor PT Bintan Pacific yang akan bekerjasama dengan BUMD Bintan Inti Sukses. Amin ditangkap sehari setelah DPR menyetujui alih fungsi hutan lindung itu pada 8 April 2008 (*Kompas*, 15 April 2008).

dalam peringkat negara yang parah dilanda korupsi. Praktek korupsi tidak saja berlangsung di kalangan lembaga pemerintahan, tetapi juga DPR dan bahkan lembaga penegak hukum, seperti kepolisian, kehakiman dan kejaksaan.

Sejumlah kalangan menilai bahwa kasus dugaan korupsi yang melibatkan Al Amin dalam kasus pengalihan hutan lindung di Kabupaten Bintan itu tidak menutup kemungkinan dilakukan 'secara kolektif'. 'Amin diduga tidak bermain sendiri' (*Republika*, 25 April 2008, *Suara Pembaharuan*, 25 April 2008). Emerson Yuntho dari ICW menilai bahwa penangkapan Al Amin yang diduga terlibat dalam kasus korupsi ini -- merupakan 'fenomena gunung es'. Sehubungan dengan itu, Sebastian Salang dari FORMAPPI (Forum Masyarakat Peduli Parlemen) mendesak agar KPK memeriksa seluruh anggota Komisi IV DPR (*Suara Pembaharuan*, 10 April 2008) dan juga memeriksa aparat pemda Kabupaten Bintan lainnya, seperti Bupati Bintan yang merupakan Ketua DPP Golkar. Bahkan ICW juga mendesak agar KPK tidak menghentikan penyidikan karena adanya koalisi partai-partai dalam kasus dugaan suap-menyuap ini. Pengungkapan kasus Al Amin justru kini akan menjadi batu ujian bagi KPK untuk menepis stigma negatif selama ini di mana KPK dinilai bersikap 'tebang pilih' dalam menangani kasus-kasus korupsi.

Praktek korupsi tidak saja berkembang di kalangan birokrasi pemerintahan. Kasus-kasus terhadap dugaan praktik-praktik suap di kalangan DPR juga semakin meningkat sejak reformasi politik 1998, seiring dengan meningkatnya kewenangan DPR, yaitu mulai penyusunan UU (Undang, Undang), penyusunan anggaran hingga dalam menjalankan pengawasan pemerintahan. Kewenangan melakukan *fit and proper test* dalam proses rekrutmen lembaga-lembaga negara non departemen pun juga menjadi arena yang rentan terhadap praktek-praktek suap. Penangkapan KPK terhadap sejumlah orang yang diduga terlibat dalam kasus korupsi -- dapat dikatakan sebagai langkah awal keseriusan pemerintah untuk memberantas korupsi. Sejarah pembentukan KPK dalam pemberantasan korupsi merupakan respon terhadap lemahnya lembaga-lembaga seperti, kepolisian, kehakiman dan kejaksaan dalam menegakkan hukum.

Akan tetapi langkah-langkah KPK dalam menangani kasus-kasus dugaan korupsi ternyata juga tak lepas dari pro dan kontra.

Penggeledahan KPK terhadap ruang kerja anggota Komis IV DPR Al Amin yang diduga terkait dengan kasus suap pengalihan hutan lindung di Kabupaten Bintan ternyata juga tak sepenuhnya didukung oleh kalangan DPR. Bahkan Ketua DPR Agung Laksono mempertanyakan kewenangan KPK untuk menggeledah lembaga perwakilan rakyat itu (*Kompas*, 24 April 2008). Gagasan untuk membubarkan KPK pun dilontarkan oleh anggota DPR. Sikap DPR yang menolak penggeledahan, serta wacana pembubaran KPK itu mengundang reaksi yang luas di kalangan masyarakat. Demikian pula, cara-cara yang ditempuh KPK dalam menangani kasus dugaan korupsi tak lepas dari polemik. Presiden SBY beberapa waktu yang lalu menekankan pentingnya aspek pendidikan, sebelum aspek penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi. Presiden meminta aparat penegak hukum untuk tidak menjebak warga negara (*Kompas*, 19 April 2008). Sikap dan pernyataan Presiden SBY mengundang reaksi yang luas, yang dikhawatirkan hanya dapat melemahkan pemberantasan korupsi. Bagaimanapun pendidikan dan penegakan hukum harus dilakukan secara bersamaan. Korupsi oleh kalangan elite-elite kekuasaan disadari sebagai kejahatan yang luar biasa, dan mereka telah membangun komitmen untuk memberantas korupsi hingga sekar-akarnya. Namun demikian, kenyataannya langkah-langkah untuk pemberantasan kasus-kasus dugaan korupsi ternyata masih menjadi pro dan kontra di kalangan mereka.

PORK BARREL POLITICS

Masyarakat politik Jepang telah lama mengenal '*pork barrel politics*'. Bagi masyarakat Indonesia, secara harafiah istilah '*pork*' sendiri (yang artinya daging babi), memang tidak popular. Namun praktek-praktek *pork barrel politics* sesungguhnya bukan fenomena yang baru. *Pork barrel politics* seringkali diartikan sebagai kegiatan yang dimaksudkan untuk membangun dukungan politik masyarakat luas, yang ditempuh pemerintahan, yaitu dengan memperkenalkan program-program yang dibiayai dari anggaran pemerintah. Praktek-

praktek *pork barrel politics* lebih merupakan strategi pemerintah (baca: partai atau koalisi partai yang mengendalikan pemerintahan) untuk merebut simpati rakyat dalam menghadapi pemilu, dan karenanya menjadi kepentingan partai yang berkuasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Di era pemerintahan Orde Baru Soeharto, misalnya, program-program pembangunan yang menyentuh secara langsung kehidupan masyarakat luas, yang dibiayai oleh APBN mampu mempertahankan popularitas Golkar, sebagai partai pemerintah, dalam setiap kali menghadapi pemilihan umum. Praktek-praktek *pork barrel politics* juga dipandang sebagai salah satu bentuk dari kegiatan politik yang mengandalkan kekuatan uang (*money politics*). Apakah perubahan politik di Indonesia sejak 1998 yang telah mendorong persaingan politik lebih terbuka akan mengakhiri fenomena praktek-praktek *pork barrel politics*?

Fenomena *pork barrel politics* menjadi isu politik yang menarik, khususnya sejak Pemerintahan SBY-JK merencanakan pengurangan subsidi BBM dengan menaikkan harga BBM, dan merencanakan kompensasi pengurangan subsidi BBM dengan membiayai sejumlah program yang ditujukan bagi masyarakat yang secara ekonomi kurang mampu. Kebijakan pemerintah untuk menaikkan harga BBM merupakan pilihan yang tidak mudah di tengah perubahan ekonomi dan politik saat ini. Kebijakan pemerintah tersebut dengan mengurangi alokasi subsidi BBM -- dipandang sebagai kebijakan ekonomi yang 'rasional', dalam arti untuk menyehatkan keuangan negara dalam jangka panjang. Mengingat bahwa melonjaknya harga minyak di pasar internasional yang telah mencapai 135 dolar AS per barel telah memberikan tekanan yang memberatkan bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)¹⁷. Kenaikan harga BBM akan mengurangi subsidi dan sekaligus beban anggaran.

17 Sementara itu asumsi APBN 2008 didasarkan pada patokan harga 60 dollar AS per barel dan dalam APBN-P 2008 patokan harga itu telah dinaikkan menjadi 95 dolar AS per barel. Kenaikan harga BBM di pasar internasional yang mencapai 135 dolar AS per barel itu semakin mempertajam selisih asumsi harga APBN-P 2008 dan harga BBM di pasar internasional (*Kompas*, 26 Mei 2008; *Jurnal Nasional* 26 Mei 2008).

Namun, kebijakan pemerintah untuk meningkatkan harga BBM, yang cenderung selalu diikuti meningkatnya harga-harga barang dan jasa, di tengah kesulitan ekonomi masyarakat Indonesia – juga merupakan kebijakan politik yang sangat tidak popular. Apalagi kebijakan kenaikan harga BBM itu ditempuh seiring dengan semakin dekatnya pemilihan umum pada 2009, baik pemilu untuk legislatif maupun pemilihan presiden secara langsung. Akankah kebijakan kenaikan harga BBM menjatuhkan popularitas Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla dalam menghadapi pilpres 2009, waktulah yang akan menentukan. Presiden SBY sendiri beberapa waktu lalu pernah mengungkapkan bahwa dirinya siap untuk tidak populer.

Keputusan pemerintah untuk menaikkan harga BBM pada 25 Mei 2008 dinilai merupakan langkah yang berani¹⁸. Meskipun, pemerintah telah menyadari bahwa kebijakan untuk menaikkan harga BBM akan mendapat reaksi penolakan dari masyarakat. Kenaikan harga BBM akhirnya memicu reaksi penolakan yang luas di berbagai kalangan masyarakat, seperti kalangan mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi, kalangan buruh, nelayan, sopir angkutan, hingga ibu-ibu rumah tangga. Ketua BIN (Badan Intelijen Negara) Syamsir Siregar menilai bahwa sejumlah aktor, seperti mantan menteri, mantan pejabat negara, dan politisi tidak menutup kemungkinan berada di balik penggalangan kekuatan massa yang menolak kebijakan kenaikan harga BBM (*Bisnis Indonesia*, 15 Mei 2008).

Berbagai peristiwa penting, seperti Peringatan Hari Kebangkitan Nasional (20 Mei) dan Hari Kesaktian Pancasila (1 Juni) -- menjadi momentum penting bagi konsolidasi kekuatan-kekuatan sosial untuk menentang kebijakan SBY-JK dalam menaikkan harga BBM. Penolakan terhadap kebijakan pemerintah itu juga berasal dari kalangan DPR. Sejumlah fraksi DPR yang menentang keras kebijakan tersebut adalah fraksi PDI-P, fraksi PKB, fraksi PAN dan fraksi PKS¹⁹

¹⁸ Kenaikan harga BBM yang diumumkan pemerintah pada 24 Mei 2008 mencapai sebesar 28,8 persen. Ketiga jenis BMM bersubsidi mengalami kenaikan harga itu, adalah: (i) Premium sebesar 33,3 persen yaitu dari Rp. 4.500 menjadi Rp. 6.000 per liter; (ii) Solar sebesar 27,9 persen, yaitu dari Rp.4.300 menjadi Rp. 5.500 / liter dan (iii) Minyak tanah sebesar 24 persen, yaitu dari Rp. 2.000 menjadi Rp. 2.500 / per liter.

¹⁹ <http://suryalive.com/content/view/1605/51>

Bahkan PKB berencana akan menggalang kekuatan di DPR untuk melakukan mosi tidak percaya kepada kebijakan pemerintah itu, jika tetap memaksakan kenaikan BBM²⁰

Sementara itu, pemerintah telah menyiapkan sejumlah program sebagai kompensasi dari kebijakan pengurangan subsidi dan dampak dari kenaikan harga BBM. Salah satu program itu adalah Bantuan Langsung Tunai (BLT)²¹, yaitu bantuan finansial yang diberikan kepada keluarga miskin, di mana setiap keluarga akan menerima bantuan sebesar Rp100.000 per bulan. Program BLT merupakan salah satu bentuk manifestasi kebijakan populis, yaitu dengan mendistribusikan keuntungan material (*material benefit*) bagi masyarakat luas. Dukungan finansial merupakan faktor yang menentukan kelangsungan kebijakan atau program-program yang populis itu. Program BLT bukanlah program yang baru. Untuk pertama kali Pemerintah SBY-JK memperkenalkan sebagai bentuk kompensasi kenaikan harga BBM pada 2005.

Kebijakan atau program-program populis umumnya sangat efektif untuk kepentingan politik dan mobilisasi dukungan. Oleh sebab itu, jika dilihat dari dimensi politik, pencanangan program BLT atau program-program populis lainnya yang diluncurkan pemerintah menjelang Pemilu 2009, mudah memicu persaingan dan konflik, khususnya di kalangan elite-elite politik. Bagi pemerintah, pencanangan program BLT dan program-program populis lainnya dapat menjadi penyeimbang dalam memulihkan popularitasnya yang menurun saat menaikkan harga BBM. Demikian pula, elite-elite partai yang mendukung pemerintah, program BLT merupakan peluang dalam membangun dukungan politik. Namun, bagaimana dengan elite-elite partai yang berseberangan dengan pemerintah? Isu tersebut menarik sehubungan dengan fenomena penolakan beberapa pemerintahan daerah dan DPR-D yang menolak program BLT²² Sikap

20 <http://surabayawebs.com/index.php/2008/05/19>.

21 Program BLT ini akan melengkapi program-program pemerintah lainnya, yang telah ada sebelumnya, seperti: Kredit Usaha Rakyat (KUR), Program Keluarga Harapan (PKH) dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

22 Bupati Karanganyar Rina Iriani, misalnya, meminta pemerintah pusat mempertimbangkan kembali pemberian bantuan langsung tunai (BLT) kepada rakyat miskin. Dia mengusulkan agar BLT disalurkan dalam bentuk proyek

penolakan sejumlah pemda terhadap program BLT itu, menurut Menteri Dalam Negeri dinilai ironis, terutama jika sikap penolakan mereka itu diwarnai oleh agenda partai.²³

Sementara itu, program BLT juga dihadapkan pada sejumlah isu-isu teknis di lapangan, seperti efektifitas program BLT dalam mengatasi kemiskinan di tengah kesulitan ekonomi saat ini. Program BLT juga dianggap rentan terhadap konflik. Potensi konflik itu terutama bersumber dari kelemahan dalam mengidentifikasi orang miskin. Sehubungan dengan itu, sejumlah kepala desa-pun menolak penyaluran BLT di desa mereka, sebagaimana yang terjadi di Jawa Tengah dan Jawa Barat, seperti Banjarnegara, Garut, Ciamis, Tasikmalaya, Sukabumi, Cirebon²⁴. Pengalaman penyaluran BLT di masa lalu, pada 2005 merupakan trauma bagi mereka, dimana banyak kepala desa atau lurah yang menjadi sasaran kemarahan warga miskin yang tidak terjaring oleh program BLT. Kekhawatiran sejumlah kepada desa atau lurah itu beralasan, mengingat banyak daerah dalam mengidentifikasi orang miskin pada 2008 ternyata masih menggunakan data yang dimiliki pada 2005. Akhirnya, program BLT 2008 direalisasikan dengan persiapan yang relatif sangat minim. Sehingga kepala desa atau lurah khawatir akan kesalahan dalam mengidentifikasi keluarga miskin. Mereka juga khawatir dijadikan sasaran kekecewaan dan kemarahan, sebagaimana yang dialami pada 2005.

Pada kenyataannya pasca kenaikan harga BBM dan penyaluran BLT tak menyurutkan reaksi masyarakat untuk menolak kebijakan pemerintah tersebut. Aksi-aksi penolakan tersebut yang digalang oleh para mahasiswa di sejumlah perguruan tinggi meluas di berbagai pelosok tanah air, seperti di Jakarta, Bandung, Yogyakarta, dan Makassar. Aksi-aksi demonstrasi mahasiswa pun diwarnai bentrokan

padat karya (<http://www.menkokesra.go.id/content/view/8050/39/>). Hal yang serupa juga dilakukan oleh Bupati Karawang, <http://www.seputar-indonesia.com/edisi-cetak/jawa-barat/kasih-kail-jangan-ikan-2.html>, Sukabumi dan Cirebon (*Kompas*, 22 Mei 2008).

²³ <http://www.indonesiaontime.com/content/view/1347/5/>

²⁴ Lihat: *Suara Pembaharuan*, 15 dan 21 Mei 2008; *Kompas*, 16, 19 dan 22 Mei 2008

fisik dengan aparat keamanan²⁵. Bahkan sejumlah aksi demonstrasi yang menyertai kenaikan BBM tidak lagi sebatas tuntutan untuk menolak kenaikan harga BBM, menolak penyaluran BLT, akan tetapi juga tuntutan turunnya pemerintahan SBY-JK.

Ironisnya di tengah meningkatnya aksi-aksi demonstrasi penolakan kenaikan BBM oleh mahasiswa, pemerintah justru menyalurkan dana pendidikan berupa Bantuan Khusus Mahasiswa (BKM). Alokasi dana pendidikan itu sebesar Rp 200 miliar, sebagai kompensasi pengurangan subsidi BBM. Dana BKM itu akan diberikan kepada 400 ribu mahasiswa tidak mampu di seluruh Indonesia dengan nilai Rp 500 ribu per semester. Menteri Pendidikan Nasional Bambang Sudibyo menegaskan bahwa BKM tidak dimaksudkan sebagai upaya pemerintah meredam aksi mahasiswa menentang kenaikan BBM²⁶. Namun, siapa yang bisa percaya. Politisasi program-program kemiskinan dikhawatirkan justru hanya menjadi ajang persaingan kepentingan elite–elite partai dengan mengabaikan himpitan rakyat di tengah kesulitan ekonomi. Dalam pada itu, manuver elite–elite politik akan terus meningkat seiring dengan makin dekatnya Pemilu 2009 dengan memanfaatkan isu-isu yang berkembang di masyarakat.

25 Aksi penolakan kebijakan kenaikan harga BBM yang dilakukan oleh mahasiswa Universitas Nasional, Jakarta pada Sabtu 31 Juni 2008, misalnya, mengakibatkan bentrokan fisik dengan aparat keamanan sehingga sejumlah mahasiswa ditahan oleh aparat keamanan.

26 *Sinar Harapan*, 29 Mei 2008.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Arus Global Semakin Mempengaruhi Ekonomi Indonesia

Carlos Mangunsong

Terus meningkatnya harga minyak dan pangan dunia semakin berdampak pada ekonomi makro Indonesia. Harga minyak bumi pada akhir kuartal pertama 2008 akhirnya menembus batas harga psikologis sebesar 100 dolar Amerika Serikat (AS) per barel. Oleh karena keterbatasan anggaran untuk mensubsidi selisih harga minyak domestik dengan internasional, pemerintah terpaksa mengumumkan rencana menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM). Pengumuman tersebut mendorong ekspektasi terhadap inflasi menjadi meningkat dan menahan laju pertumbuhan ekonomi, yang sebenarnya berpotensi untuk tumbuh lebih cepat lagi. Dua isu lainnya yang muncul pada kuartal awal 2008 adalah rencana pengenalan bensin dengan kandungan oktan 90 dan kontroversi seputar sistem tarif baru listrik.

PERTUMBUHAN EKONOMI

Ekonomi tumbuh sebesar 6,3 persen (y-o-y) pada kuartal pertama 2008 atau sama besar dengan kuartal sebelumnya, namun sedikit lebih tinggi dari kuartal yang sama tahun 2007. Meskipun mengalami sedikit penurunan daya saing setelah meningkatnya biaya produksi dan akibat naiknya harga minyak internasional, ekspor tetap menjadi mesin pertumbuhan ekonomi pada kuartal pertama.

Pertumbuhan per sektor secara garis besar didominasi oleh sektor pertanian yang pada akhir kuartal pertama sudah mulai memasuki masa panen raya. Kemudian, seiring dengan peningkatan harga pangan dunia, sektor tersebut semakin menikmati pertumbuhan yang tinggi dibandingkan kuartal yang sama tahun lalu.

SISI PENGELOUARAN

Dari sisi pengeluaran, proporsi Produk Domestik Bruto (PDB) masih didominasi oleh konsumsi rumah tangga yang tumbuh sebesar 5,5% bila dibanding dengan kuartal yang sama tahun lalu. Meskipun demikian, konsumsi diprediksi akan terus menurun pada kuartal-kuartal berikutnya seiring kenaikan harga-harga akibat tingginya harga minyak. Tanda-tanda penurunan pertumbuhan sebenarnya sudah mulai ditunjukkan oleh penurunan pertumbuhan konsumsi antara kuartal keempat 2007 dengan kuartal pertama 2008, meski tidak terlalu besar. Secara absolut nilai konsumsi rumah tangga (berdasarkan harga konstan pada 2000) meningkat dari 682 triliun rupiah pada kuartal keempat 2007 ke 702,7 triliun rupiah di kuartal pertama 2008.

Komponen yang berkontribusi paling besar bagi pertumbuhan PDB adalah ekspor barang dan jasa yang bertumbuh sebesar 15%. Dalam hal ini, ekspor barang lebih dominan daripada ekspor jasa. Meskipun demikian, pertumbuhan yang besar pada sisi impor membuat net ekspor bertumbuh lebih kecil, yaitu sebesar 8,8%. Pertumbuhan impor yang tinggi terutama didorong oleh impor bahan baku dan barang modal.

Sementara, konsumsi pemerintah pada kuartal pertama 2008 menurun bila dibandingkan dengan kuartal keempat 2007, terutama disebabkan oleh lebih kecilnya pengeluaran pemerintah untuk barang. Jumlah konsumsi pemerintah pada kuartal keempat 2007 adalah 99,9 triliun rupiah sedangkan pada kuartal pertama 2007 adalah sebesar 76,7 triliun rupiah. Penurunan konsumsi pemerintah bila dilihat menggunakan asumsi harga konstan adalah sebesar 30,5%. Sedangkan pembentukan modal tetap bruto meningkat 13,3%

dan mencapai nilai 115,9 triliun rupiah. Sebagian besar peningkatan itu berasal dari konstruksi dan teknologi asing.

Tabel 1. Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Berdasarkan Penggunaan

| Pertumbuhan Ekonomi tahunan berdasarkan penggunaan | Kuartal I | Kuartal I | Kuartal I | Kuartal II | Kuartal III | Kuartal IV | Kuartal I | Sumber Pertumbuhan |
|--|-----------|-----------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|--------------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 | 2008 | |
| Konsumsi Rumah Tangga | 3,4 | 2,9 | 4,7 | 4,7 | 5,1 | 5,6 | 5,5 | 3,2 |
| Makanan | 2,1 | 1,6 | 3,6 | 3,9 | 4,3 | 4,7 | 4,7 | 1,3 |
| Non-Makanan | 4,7 | 4,2 | 5,4 | 5,4 | 5,9 | 6,4 | 6,2 | 1,9 |
| Konsumsi Pemerintah | -9,6 | 11,5 | 3,7 | 3,8 | 6,5 | 2,0 | 3,8 | 0,2 |
| Pembentukan Modal Tetap Bruto | 14,9 | 1,4 | 7,0 | 6,9 | 10,4 | 12,1 | 13,3 | 2,9 |
| Eksport Barang dan Jasa | 22,0 | 11,8 | 8,1 | 9,8 | 6,9 | 7,3 | 15,0 | 7,1 |
| Barang | 22,0 | 11,7 | 8,8 | 9,4 | 5,3 | 6,6 | 15,7 | 6,6 |
| Jasa | 21,9 | 13,5 | 2,4 | 14,6 | 25,0 | 14,7 | 9,2 | 0,4 |
| Dikurang Impor Barang dan Jasa | 22,2 | 4,8 | 8,5 | 6,5 | 7,0 | 13,6 | 16,8 | -5,2 |
| Barang | 29,1 | 0,0 | 13,9 | 9,5 | 9,8 | 19,6 | 23,2 | -6,5 |
| Jasa | 4,8 | 20,1 | -5,5 | -2,6 | -2,7 | -5,1 | -3,4 | 0,3 |
| Produk Domestik Bruto | 6,0 | 5,1 | 6,1 | 6,4 | 6,5 | 6,3 | 6,3 | 6,3 |

Sumber: CEIC

SISI PRODUKSI

Perekonomian Indonesia berjalan relatif baik di kuartal pertama 2008 meski ada beberapa kekhawatiran akan kemungkinan turunnya level produksi. Pertumbuhan ekonomi menurut perhitungan kuartalan (q-t-q) adalah sebesar 2,14%, sedangkan menurut perhitungan tahunan (y-o-y) adalah sebesar 6,3%. Sektor pertanian berkontribusi sangat signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi oleh karena musim panen yang berhasil dan kenaikan harga produk pertanian. Beberapa sektor jasa seperti keuangan, listrik, gas dan air, transportasi dan komunikasi, ikut memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.

Meski banyak sektor yang berkembang, tetapi ada pula sektor-sektor yang berkontraksi – bila dilihat melalui perhitungan kuartalan. Pertambangan dan penggalian serta konstruksi adalah sektor-sektor yang paling berkontraksi pada kuartal pertama tahun 2008, yaitu sebesar 1,1% dan 1,6% (q-t-q). Sisi penawaran dan kurangnya investasi untuk pengembangan adalah faktor utama penyebab menurunnya sektor pertambangan dan penggalian, meskipun saat ini sedang terjadi lonjakan kebutuhan akan energi di dunia. Tampaknya Indonesia tidak mampu mengambil keuntungan dari kondisi global saat ini, tidak seperti negara-negara lain yang juga kaya akan sumber

daya. Sementara itu, penurunan pada sektor konstruksi, termasuk akibat melambatnya perkembangan sektor tersebut.

Tabel 2. Pertumbuhan Ekonomi Berdasarkan Sektoral

| | Pertumbuhan PDB (% Q-t-Q) | | | | |
|---|---------------------------|-------------|-------------|--------------|----------------|
| | 2007 Kuartal 1 | Kuartal 2 | Kuartal 3 | Kuartal 4 | 2008 Kuartal 1 |
| Pertanian | 14,84 | 6,50 | 9,31 | -22,87 | 18,02 |
| Pertambangan dan penggalian | -0,96 | -0,40 | -0,68 | -0,11 | -1,13 |
| Industri Pengolahan | -0,57 | 1,48 | 3,04 | -0,16 | -0,11 |
| Listrik, gas dan air | 0,92 | 4,90 | 3,56 | 1,98 | 1,17 |
| Konstruksi | -0,10 | 2,27 | 3,71 | 3,76 | -1,63 |
| Perdagangan, hotel dan restoran | 1,57 | 1,99 | 4,75 | 0,50 | -0,19 |
| Transportasi dan komunikasi | -1,40 | 4,64 | 6,47 | 6,84 | 0,55 |
| Keuangan, real estate dan jasa perusahaan | 2,21 | 1,17 | 1,90 | 3,12 | 1,84 |
| Jasa-jasa lain | 1,75 | 1,68 | 0,70 | 2,86 | 0,38 |
| Produk Domestik Bruto | 2,12 | 2,37 | 3,87 | -2,15 | 2,15 |

Sumber : CEIC

| | Pertumbuhan PDB (% Y-o-Y) | | | | |
|---|---------------------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| | 2007 Kuartal 1 | Kuartal 2 | Kuartal 3 | Kuartal 4 | 2008 Kuartal 1 |
| Pertanian | -1,69 | 4,69 | 7,56 | 3,12 | 5,98 |
| Pertambangan dan penggalian | 6,16 | 3,23 | 1,00 | -2,14 | -2,31 |
| Industri Pengolahan | 5,22 | 5,13 | 4,55 | 3,81 | 4,30 |
| Listrik, gas dan air | 8,16 | 10,20 | 11,29 | 11,81 | 12,08 |
| Konstruksi | 8,43 | 7,70 | 8,32 | 9,94 | 8,26 |
| Perdagangan, hotel dan restoran | 9,24 | 7,61 | 7,94 | 9,06 | 7,17 |
| Transportasi dan komunikasi | 13,02 | 12,70 | 14,09 | 17,37 | 19,70 |
| Keuangan, real estate dan jasa perusahaan | 8,13 | 7,58 | 7,58 | 8,65 | 8,26 |
| Jasa-jasa lain | 7,02 | 7,04 | 5,20 | 7,17 | 5,72 |
| Produk Domestik Bruto | 6,09 | 6,41 | 6,51 | 6,25 | 6,28 |

Sumber : CEIC

PREDIKSI EKONOMI

Ekonomi Indonesia pada tahun 2008 akan tetap menghadapi tantangan berupa guncangan dari luar maupun dalam negeri. Guncangan dari luar negeri kemungkinan terjadi akibat melambatnya pertumbuhan ekonomi dunia, sedangkan guncangan dalam negeri bisa datang dari inflasi yang semakin tinggi karena peningkatan harga bahan bakar minyak. Lebih dari itu, cepatnya kenaikan harga komoditi dan ketidakstabilan pasar keuangan Amerika Serikat setelah krisis *subprime mortgage* beberapa waktu lalu, dapat pula berkontribusi negatif pada Indonesia. Beberapa potensi yang mungkin dapat memberi kontribusi positif terhadap ekonomi Indonesia datang dari sektor migas dan proyek infrastruktur. Bila pemerintah mampu mendorong produksi migas dan memastikan proyek infrastruktur untuk memenuhi target maka pertumbuhan ekonomi yang lebih

baik akan dapat tercapai. Akan tetapi bila kedua hal itu tidak dapat terwujud maka dapat dipastikan efek yang sebaliknya akan terjadi dalam waktu dekat.

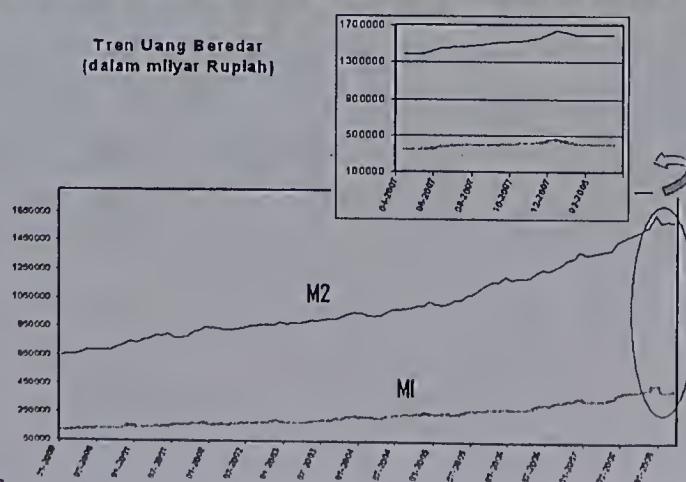
PERKEMBANGAN MONETER

Selama kuartal pertama tahun 2008, kondisi perekonomian mendapat tekanan dari luar maupun dalam negeri. Meningkatnya harga energi dan pangan berdampak pada ekonomi melalui inflasi baik yang berasal dari komponen inti maupun komponen yang harganya diatur oleh pemerintah. Pada kuartal pertama 2008, inflasi mencapai 3,41% menurut perhitungan kuartalan dan 8,17% menurut perhitungan tahunan. Inflasi ini diikuti oleh pertumbuhan uang beredar belakangan ini yang semakin meningkat. Sementara itu, rata-rata nilai tukar pada kuartal pertama 2008 terdepresiasi 0,21% oleh karena faktor eksternal dan mencapai Rp 9.258 / dolar AS.

Kondisi Uang Beredar

Uang beredar terus tumbuh dari kuartal ke kuartal berikutnya mengikuti tren historis, akan tetapi agak mendatar pada bulan-bulan selama kuartal pertama 2008. Pada periode itu, M1 meningkat sebesar 18,7% dan mencapai 411,3 triliun rupiah. Sementara itu, M2 telah mencapai 1596,1 triliun rupiah, yaitu sedikit lebih tinggi dari bulan-bulan sebelumnya, kurang lebih 16,5% lebih tinggi. Pertumbuhan riil dari M1 dan M2 adalah sebesar 11,3% dan 9,4%.

Grafik 1. Perubahan Jumlah Uang Beredar di Indonesia



Sumber: CEIC

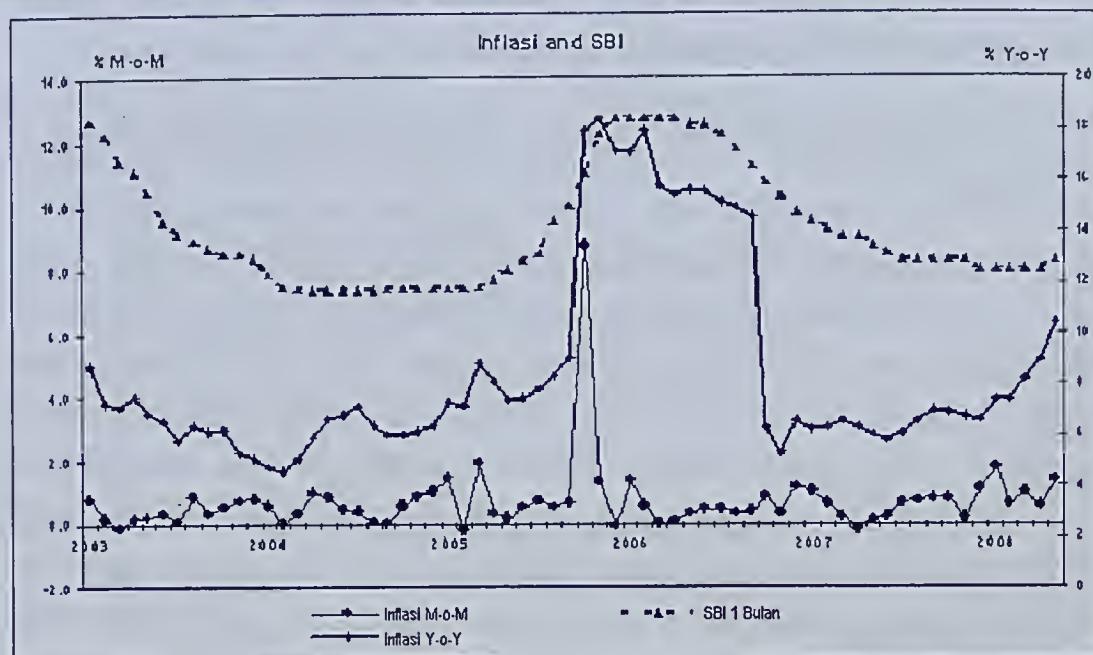
Inflasi dan Suku Bunga

Tingkat Inflasi pada kuartal pertama 2008 masih lebih tinggi daripada satu kuartal sebelumnya dan kuartal yang sama tahun 2007. Besar inflasi pada kuartal pertama 2008 adalah sebesar 3,41% menurut perhitungan kuartalan, sedangkan pada kuartal pertama dan kuartal keempat 2007 adalah sebesar 2,09% dan 1,91%. Sementara itu, menurut perhitungan tahunan, inflasi meningkat dari 6,59% di kuartal keempat 2007 menjadi 8,17% di kuartal pertama 2008.

Meningkatnya harga pangan, seperti makanan segar dan olahan termasuk minuman dan rokok, menjadi alasan utama tingginya inflasi. Akan tetapi, tidak diprediksi bahwa tingkat inflasi akhir kuartal pertama 2008 setinggi itu sehingga kondisi ini semakin mempersulit BI untuk mencapai target inflasi di akhir tahun 2008. Sementara itu, berkaitan dengan harga minyak bumi saat ini yang sudah sangat tinggi dan prediksi akan semakin meningkatnya harga tersebut di kuartal-kuartal berikutnya, maka pemerintah berencana akan meningkatkan harga bahan bakar minyak. Hal ini semakin mendorong ekspektasi inflasi menjadi meningkat. Akan tetapi sebaliknya, musim panen yang sudah dimulai dan implementasi kebijakan-kebijakan fiskal seperti penghapusan pajak impor untuk gandum dan kedelai serta penerapan pajak ekspor yang tinggi terhadap minyak sawit (CPO), tentu akan membantu menahan tingkat inflasi. Namun demikian, prediksi ini tentu saja sangat bergantung pada seberapa besar pemerintah mengurangi subsidi harga bahan bakar minyak.

Bank Indonesia menahan patokan suku bunga pada tingkat 8% selama kuartal pertama 2008. Dengan tingginya inflasi tahun kalender, maka kemungkinan besar Bank Sentral Amerika memotong tingkat suku bunga menjadi lebih kecil. Bahkan, sebaliknya ada tekanan bagi Bank Indonesia untuk segera menaikkan tingkat suku bunga. Meskipun demikian, kebijakan Bank Indonesia terhadap suku bunga sebaiknya tetap terkait dengan perkembangan ekonomi AS. Menurut prediksi, Bank Sentral Amerika akan menurunkan tingkat suku bunganya yang kemudian akan memberi ruang gerak bagi Bank Indonesia untuk menurunkan atau tetap mempertahankan tingkat suku bunga yang ada.

Grafik 2. Pergerakan Inflasi dan Suku Bunga Sertifikat Bank Indonesia



Sumber: CEIC

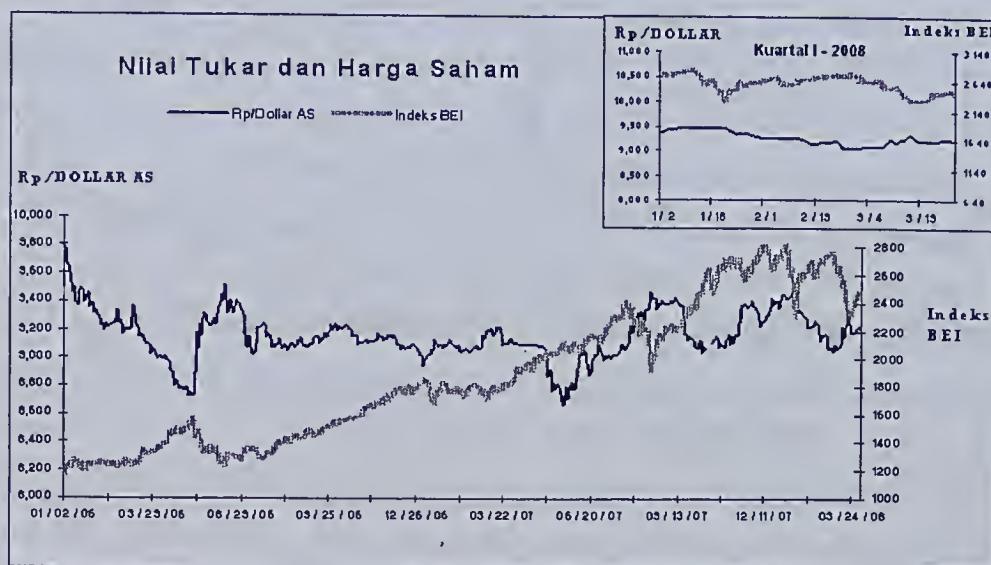
Nilai Tukar dan Harga Saham

Tren yang menurun menjadi gambaran besar dari harga saham di Bursa Efek Indonesia (BEI). Hal ini berakar dari kinerja yang menurun di pasar saham regional dan global akibat krisis finansial di AS dan tren peningkatan dari harga minyak bumi dan komoditas. Indeks BEI mencapai titik terendahnya pada 22 Januari 2008, yaitu sebesar 2294,5. Kemudian indeks berbalik bergerak meningkat dan menuju sebuah titik balik pada 28 Februari 2008. Akan tetapi meski menurun kembali, pada 17 Maret 2008 indeks mengalami peningkatan kembali setelah terjadi penurunan tingkat suku bunga di Amerika Serikat dan pengumuman laporan keuangan dari banyak perusahaan.

Sementara itu, nilai tukar rupiah ke dolar AS mengalami naik dan turun selama kuartal pertama 2008, meskipun secara gambaran besar tergolong stabil. Dengan semakin melemahnya mata uang dolar AS di pasar dunia, mendorong beberapa aksi penarikan modal berbasis mata uang tersebut dari pasar modal Indonesia sehingga memberi tekanan terhadap nilai tukar. Nilai tukar pernah terapresiasi cukup tinggi pada 29 Februari 2008 hingga mencapai Rp 9051/dolar AS. Melihat kondisi ekonomi Indonesia saat ini, sangat mungkin Bank

Indonesia berperan besar untuk menjaga kestabilan pasar uang setelah tekanan besar pada inflasi.

Grafik 3. Pergerakan Nilai Tukar Rupiah - Dollar AS dan Indeks Harga Saham



Sumber: CEIC

NERACA PEMBAYARAN

Pada kuartal pertama tahun 2008, Neraca Pembayaran Indonesia (NPI) mencatat surplus sebesar 1 miliar dolar AS. Sejalan dengan itu, cadangan devisa naik menjadi 59 miliar dolar atau setara dengan 5 bulan impor dan pembayaran hutang asing. Surplus ini sebagian besar berasal dari transaksi berjalan, khususnya pada penerimaan ekspor. Sementara itu, transaksi modal mengalami defisit akibat penurunan kepemilikan asing pada aset-aset portofolio.

Ekspor

Penerimaan ekspor meningkat sebesar 29,2 persen selama kuartal pertama 2008 dan mencapai 34,4 miliar dolar AS. Minyak bumi dan gas membukukan pertumbuhan tertinggi yaitu sebesar 61,7% sedang non-migas tumbuh sebesar 21,8%. Peningkatan harga perdagangan pada minyak mentah, minyak sawit, karet dan timah termasuk alasan utama peningkatan nilai ekspor. Akan tetapi, secara umum memang terjadi peningkatan permintaan akan barang ekspor dari Indonesia.

Impor

Pembayaran impor meningkat sebesar 17,92% dibandingkan kuartal keempat 2007, di mana nilai impor mencapai 78% dari nilai ekspor. Ketidakstabilan harga menjadi alasan pertumbuhan impor.

Dalam pada itu, naiknya harga minyak bumi telah membuat selisih antara harga bahan bakar bersubsidi dengan yang tidak bersubsidi, yang berakibat meningkatnya konsumsi akan bahan bakar bersubsidi. Akan tetapi, peningkatan konsumsi ini cenderung mengarah ke motif spekulasi, yaitu banyak orang berusaha menyimpan dan menyelundupkan bahan bakar bersubsidi untuk dijual di pasar bahan bakar tidak bersubsidi. Jika hal ini terjadi terus menerus, apalagi ditambah dengan penurunan akan produksi minyak bumi dalam negeri, maka negara akan terpaksa mengimpor lebih banyak lagi bahan bakar sehingga memperbesar defisit pada neraca perdagangan migas.

Transaksi Berjalan

Surplus transaksi berjalan meningkat sebesar 8,5% dibanding kuartal yang sama pada tahun lalu. Faktor utamanya adalah surplus dari penerimaan ekspor yang melebihi pembayaran impor and transfer uang dari pekerja Indonesia di luar negeri. Perkembangan dari transaksi berjalan menandakan kontribusi positif dari faktor luar negeri terhadap ekonomi dalam negeri. Akan tetapi, perlu dicatat bahwa nilai transaksi berjalan kuartal pertama 2008 masih di bawah nilai kuartal keempat 2007, yang kemungkinan disebabkan oleh faktor musiman.

Transaksi Modal dan Finansial

Aktivitas transaksi modal selama kuartal pertama 2008 mencatat defisit sebesar 1,4 miliar dolar AS. Guncangan pada sektor finansial Amerika Serikat dan perlambatan ekonomi dunia sedikit banyak menjadi salah satu alasan defisit tersebut. Faktor lainnya yang juga signifikan adalah tendensi dari para investor asing untuk mentransfer modal mereka ke aset jangka pendek dan likuid di pasar komoditas. Aksi ini memicu fluktuasi pada aliran modal di negara-negara

berkembang. Di Indonesia saja, Bursa Efek Indonesia mencatat pergerakan modal keluar netto sebesar 14 juta dolar AS akibat aksi tersebut selama kuartal pertama 2008.

Investasi langsung dari asing (modal) selama kuartal pertama 2008 mengalami aliran masuk bersih sebesar 365 juta dolar AS. Keberhasilan pemerintah dalam menerbitkan obligasi berbasis mata uang asing menjadi salah satu faktor penyebabnya. Sementara itu, investasi lain-lain mencatat aliran ke luar yang cukup besar, yaitu senilai 3,7 miliar dolar AS. Angka tersebut menandakan meningkatnya kepemilikan aset-aset asing oleh investor Indonesia.

Tabel 3. Posisi Neraca Pembayaran Indonesia

| Neraca Pembayaran Indonesia | | | | | | |
|------------------------------------|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Keterangan | Unit | Mar-2007 | Jun-2007 | Sep-2007 | Des-2007 | Mar-2008 |
| Transaksi Berjalan | Juta \$ AS | 2.605 | 2.282 | 2.114 | 3.364 | 2.825 |
| Barang | Juta \$ AS | 7.712 | 8.107 | 7.487 | 9.412 | 7.560 |
| Barang: Ekspor | Juta \$ AS | 26.626 | 29.202 | 30.009 | 32.177 | 34.405 |
| Barang: Impor | Juta \$ AS | 18.914 | 21.095 | 22.521 | 22.765 | 26.844 |
| Jasa | Juta \$ AS | (3.162) | (2.962) | (2.753) | (2.920) | (3.136) |
| Pendapatan | Juta \$ AS | (3.155) | (4.016) | (3.838) | (4.515) | (2.976) |
| Transfer langsung | Juta \$ AS | 1.210 | 1.153 | 1.218 | 1.387 | 1.376 |
| Transaksi Modal dan Finansial | Juta \$ AS | 1.799 | 1.983 | (945) | 485 | (1.411) |
| Transaksi Modal | Juta \$ AS | 43 | 127 | 255 | 122 | 41 |
| Transaksi Finansial | Juta \$ AS | 1.756 | 1.856 | (1.200) | 363 | (1.452) |
| Investasi langsung | Juta \$ AS | (225) | 1.423 | 778 | 162 | 365 |
| Inv. Langsung: luar negeri | Juta \$ AS | (1.262) | 390 | (1.413) | (2.505) | (1.568) |
| Inv. Langsung: di Indonesia | Juta \$ AS | 1.037 | 1.033 | 2.191 | 2.667 | 1.933 |
| Investasi portofolio | Juta \$ AS | 2.491 | 3.769 | 463 | (1.200) | 1.900 |
| Inv. Portofolio: Aset | Juta \$ AS | (497) | (1.939) | (1.259) | (764) | (818) |
| Inv. Portofolio: Kewajiban | Juta \$ AS | 2.988 | 5.707 | 1.722 | (437) | 2.719 |
| Investasi lainnya | Juta \$ AS | (510) | (3.337) | (2.441) | 1.402 | (3.717) |
| Inv. Lainnya: Aset | Juta \$ AS | (162) | (2.286) | (2.382) | 234 | (3.455) |
| Inv. Lainnya: Kewajiban | Juta \$ AS | (348) | (1.051) | (59) | 1.168 | (262) |
| Selisih perhitungan | Juta \$ AS | (25) | (629) | 10 | (329) | (382) |
| Surplus/Defisit | Juta \$ AS | 4.379 | 3.637 | 1.179 | 3.520 | 1.032 |

Sumber: CEIC

BENSIN BEROKTAN 90

Pemerintah berencana memperkenalkan sebuah tipe bensin baru yaitu bensin dengan oktan 90 sebagai akibat dari meningkatnya harga minyak bumi akhir-akhir ini. Harga minyak bumi di pasar dunia mulai meningkat secara tajam pada Juli 2007 dan kini berada pada

nilai 100 dolar AS lebih per barel, yaitu sebuah tingkat harga yang jauh melebihi asumsi anggaran pemerintah.

Rencana tersebut bertujuan untuk mengurangi subsidi pemerintah akibat peningkatan harga minyak bumi, dengan cara mendorong permintaan konsumen dari bahan bakar bersubsidi besar -- bensin dengan oktan 88 -- atau yang biasa disebut bensin premium ke bensin bersubsidi kecil, yaitu bensin dengan oktan 90. Harga bensin baru ini akan diatur lebih dekat dengan harga internasional dan diberi subsidi 75% lebih rendah dari harga bensin premium. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah dapat menghemat 50% subsidi BBM melalui perkenalan jenis bensin baru ini.

Dalam rangka implementasi kebijakan itu, pemerintah akan secara gradual mengurangi produksi bensin premium dan meningkatkan produksi bensin baru ini. Sedangkan untuk pemasarannya, pemerintah berencana menjualnya di tempat-tempat pengisian bensin seputar pusat bisnis dan pemukiman orang berpenghasilan tinggi. Lebih dari itu, pemerintah juga berencana menerapkan kuota untuk pembelian bensin premium. Dimana kuota tersebut akan diatur menggunakan label yang ditempelkan di tiap-tiap mobil ketika sedang mengisi bensin. Akan tetapi, metode label ini diragukan keberhasilannya.

Meski hal tersebut menarik, namun belum jelas apakah pemerintah akan berhasil untuk menjalankan program ini dan mencapai apa yang pemerintah targetkan. Misalnya, dalam mekanisme penjualan, masih sangat diragukan apakah pemerintah dapat mencegah terjadinya penjualan bensin bersubsidi tinggi --bensin premium-- ke konsumen berpenghasilan tinggi.

KONTROVERSI SISTEM REKENING LISTRIK BARU

Melonjaknya harga minyak bumi beberapa bulan belakangan ini telah meningkatkan beban subsidi pada PT Perusahaan Listrik Negara (PLN). PLN merupakan perusahaan negara yang memonopoli penyaluran listrik ke publik. Berdasarkan pembicaraan antara Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Dewan Pertimbangan Rakyat (DPR), total subsidi listrik saat ini mencapai 61,01 triliun rupiah. Kalkulasi ini berdasarkan beberapa asumsi, yaitu harga

minyak bumi sebesar US\$95 per barrel; nilai tukar Rupiah ke dolar AS adalah Rp 9100; penurunan penggunaan listrik sebesar 11,2%; pertumbuhan elektrifikasi 1,9%; dan penjualan listrik senilai 119,78 TWH (trillion-watt-hours).

Nilai subsidi ini sudah termasuk pemotongan subsidi dari program menghemat listrik sebesar 5 triliun rupiah. Program ini menerapkan apa yang disebut sebagai sistem rekening insentif dan disinsentif. Dimana, PLN menetapkan sebuah batas penggunaan listrik di masing-masing kelompok tarif listrik yang didasarkan pada rata-rata penggunaan masing-masing kelompok tersebut. Dengan demikian, bagi pengguna listrik yang mengkonsumsi listrik di atas batas tersebut maka akan dikenakan disinsentif, misalnya, membayar tagihan 30% – 160% lebih tinggi daripada pengguna yang mengkonsumsi di bawah batasan tersebut. Sementara itu, bagi konsumen yang mengkonsumsi di bawah batas akan memperoleh insentif berupa 20% pemotongan dari tarif yang semestinya mereka bayar.

Pada rencana ini, konsumen listrik akan dibagi menjadi 18 kelompok tarif yang mana akan menjadi patokan untuk sistem insentif dan disinsentif yang akan dimulai pada 1 April 2008. Kelompok-kelompok tarif ini terdiri dari kelompok rumah tinggal (yaitu, konsumen R1, R2 dan R3, dengan daya listrik mulai dari 450 Volt Ampere (VA) hingga 2200 VA), kelompok bisnis (yaitu B1 & B2, meliputi daya 450 VA hingga 2200 VA,) dan kelompok pemerintah (yaitu meliputi P1 dengan daya 450 VA hingga 200 KVA, dan P2 dengan daya lebih dari 200 KVA). Masing-masing kelompok ini akan memiliki level batas masing-masing, contohnya kelompok R1 450 VA akan memiliki batas sebesar 60 kWh, R1 1900 VA memiliki batas 92 kWh, R1 1300 VA dengan batas 158 kWh, dan R1 2200 VA akan memiliki batas 283 kWh.

Meskipun pemotongan subsidi adalah sebuah keharusan di tengah-tengah kondisi anggaran pemerintah tahun 2008 yang sangat terbatas, tetap saja program ini menimbulkan kontroversi. *Pertama*, mengenai asumsi-asumsi yang dipakai dalam perhitungan program insentif dan disinsentif ini, mengapa ditetapkan 30%-160% bagi program disinsentif dan 20% bagi program insentif. *Kedua*, program

ini mengesampingkan pentingnya program sosialisasi kepada masyarakat sehingga memberi kesan terburu-buru. Tidak adanya komunikasi yang baik ke publik mengenai perubahan tarif listrik dapat menyebabkan pertengkaran antara pelanggan yang tidak tahu dengan staf operasional PLN.

Ketiga, program ini kemungkinan kurang disesuaikan, khususnya menyangkut ambang batas bagi masing-masing kelompok tarif. Sering kali ditemukan penggunaan listrik oleh kelompok daya listrik rendah sama besar dengan kelompok daya listrik tinggi. Terkecuali bila pengguna menaikkan daya listriknya, pelanggan akan cenderung untuk terkena tarif disinsentif. Sementara itu, pelanggan dengan konsumsi daya listrik yang sama tapi berasal dari kelompok daya listrik yang sama, maka akan cenderung untuk menikmati tarif insentif oleh karena ambang batas yang tinggi.

Meskipun pemerintah beralasan bahwa program insentif-disinsentif ini tidak sama dengan kenaikan tarif dasar listrik, namun masyarakat melihatnya sebagai hal yang sama. Oleh karenanya publik cenderung melihat kebijakan ini sebagai cara pemerintah untuk menjaga citra politis saja. Lebih dari itu, program ini kemungkinan besar tidak akan diikuti dengan perbaikan kualitas pelayanan dari PLN. Pemadaman bergilir akan tetap terjadi, terutama di wilayah di luar Jawa, yang telah menimbulkan biaya tambahan bagi sektor bisnis. Oleh karena itu, skenario yang tidak diduga-duga, tanpa implementasi yang tegas dapat menimbulkan program kebijakan ini kemungkinan tidak akan bertahan lama akibat tekanan dari publik.

ARTIKEL

Multipartai dan Presidensialisme di Indonesia

Sunny Tanuwidjaja

Wacana perlunya penyederhanaan partai dan koalisi permanen demi terciptanya pemerintah yang kuat didasarkan pada asumsi bahwa kombinasi presidensialisme dan sistem multipartai sangat tidak stabil dan mudah menghasilkan deadlock. Namun Liddle dan Mujani (2006) menunjukkan bahwa pemerintahan SBY-JK cukup stabil dan efektif. Bahkan mereka berhasil menghasilkan kebijakan-kebijakan yang sukses untuk Indonesia. Tulisan ini menjelaskan apa di balik keberhasilan SBY-JK yang memerintah dalam sistem presidensial multipartai yang dikatakan sebagai kombinasi yang sulit (Mainwaring 1993). Kunci dari pemerintahan yang stabil dan efektif lebih bergantung pada peningkatan kedewasaan politik elite dan publik dan bukan pada pengurangan jumlah partai dan pembentukan koalisi permanen.

PENGANTAR

Setelah Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengumumkan daftar partai politik (parpol) yang akan ikut Pemilu 2009, sejumlah 38 pada 7 Juli 2008, banyak pengamat politik mengatakan bahwa jumlah parpol peserta pemilu yang banyak tidak sesuai dengan sistem presidensialisme yang dianut Indonesia. Dikatakan hanya satu negara di dunia, yaitu Chile, yang bisa bertahan lama dengan sistem presidensialism dan sistem multipartai. Oleh karena itu banyak yang mendukung penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia, yaitu dengan mengurangi jumlah partai politik peserta pemilu. Tujuannya adalah supaya pemerintahan bisa lebih efektif dan stabil. Bahkan banyak pihak yang mulai mengeluarkan wacana koalisi permanen

untuk menjaga stabilitas koalisi demi terbentuknya pemerintahan yang efisien dan kuat.

Tulisan ini mempertanyakan asumsi bahwa presidensialisme tidak cocok dengan sistem multipartai, terutama untuk kasus Indonesia. Tulisan ini menemukan bahwa presidensialisme dan multipartai bisa bertahan di Indonesia sampai sekarang karena adanya kartel yang terbentuk di antara para elite politik Indonesia. Usulan penyederhanaan partai dan dibentuknya koalisi permanen sepertinya tidak tepat untuk kondisi Indonesia sekarang karena tidak akan membantu proses demokratisasi. Yang diperlukan adalah pendewasaan politik elite dan publik untuk mendorong demokratisasi di Indonesia, karena kedewasaan politik akan menstabilkan dan mengefektifkan kerja pemerintah.

PERUBAHAN SISTEM PEMERINTAHAN

Dengan jatuhnya Orde Baru tahun 1998, muncul berbagai kekuatan dan aktor sosial politik yang saling independen baik di pusat maupun di daerah. Seperti layaknya kekuatan dan aktor sosial politik, mereka mempunyai agenda atau tujuan untuk masuk dalam arena kekuasaan. Tanpa adanya satu kekuatan yang mampu menyatukan semua pemain politik yang ada, terjadilah semacam mufakat di antara para aktor dan kekuatan sosial politik untuk membentuk sistem multipartai. Saat itu presiden tidak dipilih langsung melainkan dipilih oleh DPR.

Di awal masa reformasi bisa dikatakan DPR/MPR merupakan pusat kekuatan politik. Di masa Orde Baru di mana DPR/MPR hanya berperan sebagai legitimator eksekutif, dan meski mempunyai fungsi untuk memilih presiden, DPR/MPR di masa Orde Baru cenderung tunduk kepada eksekutif. Kekuatan berpusat di tangan presiden. Di awal masa reformasi situasi hampir berbalik 180 derajat. Partai-partai politik di DPR memainkan peranan, fungsi, dan hak DPR secara maksimal. Meski PDI-P memiliki dukungan terbanyak dalam pemilu legislatif, Megawati Soekarnoputri gagal menjadi presiden karena majoritas DPR berhasil berkoalisi dan menempatkan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai presiden Republik Indonesia pertama hasil pemilu demokratis tahun 1999. Kekuatan politik DPR juga terlihat

jelas dengan keberhasilan mereka menjatuhkan Gus Dur sebagai presiden dan mengangkat Megawati, calon yang awalnya berhasil mereka kandaskan, untuk menjadi pengganti Gus Dur.

Melihat potensi instabilitas politik ke depan, para elite politik mulai menggerakkan aturan sistem politik yang lebih memperkuat eksekutif. Meski tetap mempertahankan sistem multipartai untuk mengakomodasi berbagai aktor dan kekuatan sosial politik, sistem pemerintahan Indonesia di dorong ke arah sistem presidensial. Dua perubahan penting dalam Undang-Undang adalah ditetapkannya Pemilu Presiden sebagai Pemilu langsung. Presiden tidak lagi dipilih oleh DPR, melainkan langsung oleh rakyat. Perubahan penting kedua adalah dipersulitnya proses penggantian presiden di luar mekanisme Pemilu. DPR/MPR tidak lagi dapat menurunkan presiden seperti di awal reformasi. Presiden hanya dapat diturunkan jika melakukan pelanggaran hukum yang berat.

Meski demikian, perdebatan tentang sistem pemerintahan yang tepat untuk Indonesia terus berlanjut. Terutama karena terpilihnya Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai presiden tanpa didukung oleh partai politik mayoritas DPR. Banyak pengamat yang mengkhawatirkan akan terjadi *deadlock* dalam pemerintahan SBY. Kekhawatiran itu akhirnya tidak terjadi karena Jusuf Kalla (JK) sebagai wakil presiden berhasil menjadi ketua Partai Golkar. Keberhasilan ini membuat pemerintahan SBY-JK cukup stabil karena didukung oleh koalisi partai politik yang memiliki kursi mayoritas di DPR.¹

Wacana untuk lebih menstabilkan pemerintahan kembali muncul akhir-akhir ini menjelang Pemilu 2009. Hal ini dikarenakan adanya kecenderungan koalisi awal yang mendukung SBY-JK semakin rapuh. Beberapa contoh misalnya, ancaman Golkar untuk menarik dukungan mereka karena SBY tidak mendukung keinginan Golkar dalam kasus sengketa pilkada Maluku Utara. Yang paling mencolok adalah diloloskannya proposal penggunaan hak angket untuk meminta penjelasan pemerintah soal kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Dua partai politik besar pendukung pemerintah, yaitu

¹ Koalisi Nasionalis sebagai oposisi yang awalnya menguasai mayoritas kursi di DPR akhirnya terpecah belah dengan berpindahnya PPP dan Golkar ke koalisi Kerakyatan yang akhirnya menguasai sekitar 60 persen kursi di DPR.

PKS dan PPP, mendukung pengunaan hak angket tersebut. Kasus-kasus ini membawa kembali kekhawatiran tentang ketidakstabilan pemerintahan Indonesia di masa mendatang. Oleh karena itu kembali wacana tentang perlu pemerintah yang kuat dan stabil. Dikatakan di sini, sistem presidensial tidak cocok dengan sistem multipartai yang diadopsi oleh Indonesia sekarang.

Gambaran singkat di atas menunjukkan bahwa bandul wacana dan persepsi elite dan publik tentang sistem pemerintahan yang tepat untuk Indonesia terus bergerak. Di awal periode reformasi ketika Indonesia baru meninggalkan pemerintahan orde baru, representasi menjadi pertimbangan utama dalam pembentukan sistem pemerintahan. Namun, dengan berjalannya demokrasi, stabilitas dan efektivitas menjadi pertimbangan utama. Karena itulah bandul wacana dan persepsi elite dan publik berpindah dari sistem multipartai yang mengarah pada parlementarisme berpindah ke arah multipartai yang presidensial, dan sekarang sampai pada pembentukan sistem presidensial multipartai sederhana dengan koalisi yang terinstitusionalisasi (permanen).

BASIS TEORI: DEADLOCK DAN INSTABILITAS ?

Kekhawatiran tentang penggabungan sistem presidensialisme dan multipartai berangkat dari literatur ilmu politik yang menganggap sistem presidensialisme lebih tidak stabil dan efektif dibandingkan sistem parlementer (Linz, 1990). Berdasarkan kasus-kasus yang kebanyakan ada di Amerika Latin dan juga di Spanyol, Linz berkesimpulan bahwa demokrasi presidensialisme tidak cocok untuk demokrasi, terutama untuk negara demokrasi baru. Sistem parlementer cenderung lebih stabil dan efektif karena pemerintah/eksekutif dibentuk oleh koalisi mayoritas di parlemen.

Dalam sistem presidensial, eksekutif tidak dibentuk oleh parlemen melainkan dipilih langsung oleh rakyat. Situasi demikian sangat berpotensi menghasilkan polarisasi antara institusi legislatif dan eksekutif. Eksekutif akan menggunakan legitimasi langsung dari rakyat sebagai modal politik untuk mengisolasi institusi legislatif. Sementara itu, jika ada semacam koalisi oposisi mayoritas di legislatif,

oposisi pun akan menggunakan legitimasi rakyat (karena mereka juga dipilih oleh rakyat) sebagai kekuatan politik. Menurut Linz, jika konflik politik antara kedua institusi berlanjut dan membesar, institusi militer akan ter dorong untuk melakukan intervensi, seperti yang sudah terjadi berkali-kali di Amerika Latin. Dalam kondisi yang tidak harmonis, bukan hanya menjadi tidak stabil, pemerintahan juga menjadi tidak efektif karena eksekutif dan legislatif berusaha untuk saling menjegal dalam pembuatan kebijakan, yang menyebabkan meningkatnya frekuensi *deadlock*.

Presidensialisme juga bermasalah karena bersifat "*winners take all*". Tidak seperti sistem parlementer dimana aktor dan elite politik yang kalah dalam pemilu masih dapat mengambil bagian dalam pemerintahan, sistem presidensial tidaklah demikian. Siapa yang menang dalam pemilu presiden, dia lah yang akan memegang tongkat pemerintahan. Menurut Linz, situasi ini meningkatkan polarisasi antara pemerintah dan oposisi, dan akan lebih bermasalah jika dalam pemilu presiden kemenangan tidak absolut dan dengan margin yang kecil.

Pendapat-pendapat mengenai ketidak cocokan antara sistem multipartai dengan presidensialisme mengacu pada studi yang dilakukan Scott Mainwaring (1993). Mainwaring mempertajam teori Linz tentang presidensialisme dengan menambahkan faktor sistem kepartaian. Mainwaring mengatakan bahwa betul kalau sistem presidensialisme yang relatif tidak stabil dan tidak efisien dibandingkan parlementer, namun kekurangan ini diperbesar dengan sistem multipartai. Mainwaring menunjukkan, dari seluruh demokrasi di dunia, hanya Chile yang mampu mengawinkan secara stabil presidensialisme dengan sistem multipartai dalam jangka waktu yang panjang. Menurut Mainwaring, penggabungan presidensialisme dengan multipartai berpotensi menyebabkan *deadlock* dan instabilitas pemerintah.

Potensi *deadlock* lebih besar dalam sistem multipartai presidensial dibandingkan multipartai parlementer karena di dalam sistem presidensialisme yang multipartai, jarang sekali presiden terpilih didukung oleh majoritas pemegang kursi parlemen sehingga

seringkali oposisi di parlemen jumlahnya besar, bahkan lebih besar jika dibandingkan dengan partai pendukung presiden. Pertanyaan selanjutnya adalah, bukankah bisa dibangun koalisi untuk mendukung presiden?

Koalisi pendukung presiden di dalam sistem presidensialisme tidak stabil paling tidak karena dua hal. *Pertama*, koalisi pemerintahan dan koalisi elektoral seringkali berbeda, jadi parpol dalam koalisi pemerintahan tidak bertanggung jawab menaikkan presiden dalam pemilu sehingga ada kecenderungan parpol untuk meninggalkan presiden di saat presiden tidak lagi populer. *Kedua*, pemilu presiden selalu berada di depan mata sehingga partai politik berusaha se bisa mungkin menjaga jarak dengan kebijakan-kebijakan presiden, yang mungkin baik, tapi tidak populis.

Alasan ketidak cocokan ketiga adalah kemungkinan jatuhnya pemerintah secara inkonstitusional. Relatif besarnya peluang terjadinya pergantian pemerintah secara inkonstitusional karena dalam sistem presidensialisme, sangat sulit untuk menurunkan presiden terpilih. Oleh karena itu, pihak-pihak yang tidak puas dengan kinerja pemerintah cenderung menggunakan jalur inkonstitusional untuk mengganti pemerintahan.

Studi Mainwaring tentang ketidak efektifan dan ketidak stabilan sistem multipartai presidensial sudah diperbaiki oleh Jose Antonio Cheibub (2007) dalam studinya tentang presidensialisme dan kepartaian. Cheibub menunjukkan bahwa hubungan antara sistem pemerintahan dan kepartaian tidak sesederhana yang disebutkan Mainwaring.

Menurut studi Cheibub sistem parlementer mulitpartai terlihat lebih efektif dalam proses legislasinya karena Perdana Menteri dalam sistem parlementer yang berada di bawah ancaman pemakzulan (*impeachment*) sangat berhati-hati dalam mengajukan usulan kebijakan atau undang-undang. Sementara itu dalam sistem presidensialisme, Presiden tidak perlu terlalu takut untuk mengajukan kebijakan karena tidak ada ancaman pemakzulan yang serius dari parlmen. Oleh karena itu, persentase keberhasilan meloloskan undang-undang jauh lebih tinggi di sistem multipartai parlementer dibandingkan dengan sistem multipartai presidensial.

Cheibub menemukan bahwa ketika faktor seperti umur dari demokrasi ataupun pendapatan per kapita dimasukkan dalam perhitungan dan analisa, koalisi dari pemerintahan tidak lagi berpengaruh terhadap keefektifan proses legislasi. Cheibub juga menyimpulkan bahwa pengaruh jumlah partai terhadap resiko instabilitas suatu pemerintah, baik presidensial maupun parlementer tidak bersifat linier. Probabilitas transisi dari sistem demokratis menuju non-demokratis untuk presidensial memang lebih besar dibandingkan sistem parlementer untuk kasus-kasus, dimana jumlah partai politik efektif di bawah 5. Namun untuk kasus-kasus dimana jumlah partai efektif di atas 5. probabilitas transisi sistem presidensial lebih kecil dibandingkan sistem parlementer. Jadi meski ada peningkatan instabilitas, sejalan dengan jumlah partai dalam sistem presidensial untuk kasus jumlah partai efektif 1 sampai 4, instabilitas menurun sejalan dengan peningkatan jumlah partai efektif untuk kasus-kasus dimana jumlah partai efektif di atas 4. Berdasarkan analisa kuantitatif ini, kita bisa melihat bahwa hubungan antara jumlah partai dengan stabilitas pemerintahan dalam sistem presidensial bersifat *curvilinear* dan bukan *linear*.

MULTIPARTAI DAN PRESIDENSIALISME DI INDONESIA

Penggabungan sistem presidensial dan multipartai di Indonesia bisa dikatakan baru berjalan sejak tahun 2004, dimana presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan wakil presiden Jusuf Kalla (JK) dipilih secara langsung pada Pemilu 2004. Liddle dan Mujani (2006) menemukan bahwa kepemimpinan SBY-Kalla dimulai dengan indikasi bahwa kekhawatiran Mainwaring (1993) akan menjadi kenyataan.

Koalisi kerakyatan yang mendukung pasangan SBY-JK merupakan koalisi minoritas dalam parlemen. Koalisi Nasionalis, yang merupakan koalisi oposisi secara jelas menyatakan akan menguasai parlemen (DPR) beserta komisi-komisi yang ada. Hal ini meningkatkan kemungkinan *deadlock*. Salah satu kasus yang dicatat Liddle dan Mujani adalah penolakan koalisi mayoritas terhadap hak SBY untuk membantalkan kenaikan Ryamizard Ryacudu sebagai panglima TNI

yang dipilih oleh Megawati. Polarisasi ideologi juga mulai terlihat di mana koalisi kerakyatan banyak bergantung pada partai yang bersifat Islamis, sementara koalisi nasionalis banyak bergantung pada partai yang bersifat nasionalis sekuler. Indikator terakhir adalah lemah atau tidak stabilnya koalisi kerakyatan. Kenyataan ini mendorong SBY untuk mengikutsertakan kader-kader dari PAN, Golkar, dan PKB dalam kabinetnya sebagai cara untuk menambah dukungan dari partai oposisi.

Namun demikian, kekhawatiran Mainwaring terhadap sistem presidensial multipartai tidak terjadi di Indonesia, paling tidak sampai pada waktu Liddle dan Mujani menulis artikel mereka. Salah satu penyebab utama kekhawatiran Mainwaring tidak terjadi di Indonesia adalah keberhasilan Kalla untuk menjadi ketua umum Golkar. Mujani dan Liddle mencatat bahwa setelah Kalla berhasil merebut tampuk pimpinan Golkar, berbagai kebijakan sukses dilaksanakan oleh pemerintahan SBY-JK. Misalnya keberhasilan membawa perdamaian di Aceh, menurunkan subsidi BBM, meningkatkan keamanan, dan juga perbaikan dalam hal memberantas korupsi.

Meski hubungan antara eksekutif dan legislatif tidak sepenuhnya mulus, eksekutif tetap berhasil meloloskan kebijakan-kebijakan terpentingnya. Jadi bisa dikatakan bahwa koalisi pendukung pemerintah semasa pertengahan pemerintahan SBY-JK cukup stabil dan kekhawatiran *deadlock* dan instabilitas tidak terjadi. Namun, akhir-akhir ini menjelang pemilu, seperti yang telah disebutkan di atas, koalisi pendukung SBY-JK terlihat goyah. Salah satu alasan utama adalah semakin dekatnya Pemilu 2009. Masa kampanye Pemilu sudah dimulai bulan Juli 2008 ini sehingga ada insentif buat para elite politik untuk menjauhkan diri dari kebijakan yang tidak populer. Usulan penggunaan Hak Angket akhirnya diloloskan DPR. Hanya Partai Golkar dan Partai Demokrat yang menolak usulan penggunaan Hak Angket. Meski belum jelas kelanjutan dari Pansus Angket, lolosnya usulan ini menunjukkan pula rapuhnya koalisi pendukung SBY-JK di DPR.

Secara singkat, teori Mainwaring tentang ketidakcocokan kombinasi presidensialisme dan multipartai tidak berhasil menjelaskan masa pemerintahan SBY-JK di Indonesia. Namun, indikasi instabilitas

kombinasi ini terjadi di akhir masa pemerintahan SBY-JK menjelang kampanye dan Pemilu 2009. Apa yang bisa membantu untuk menjelaskan fenomena ini? Meski memberikan deskripsi kegagalan teori Mainwaring, menjelaskan kasus kombinasi presidensialisme dan multipartai di Indonesia pada masa SBY-JK, Liddle dan Mujani dalam tulisannya tidak membahas lebih jauh tentang kemungkinan teori yang bisa menjelaskan keberhasilan parsial SBY-JK untuk mengkombinasikan presidensialisme dan multipartai.

KARTEL ELITE POLITIK

Slater (2004) menggambarkan politik Indonesia sebagai politik kartel. Seperti layaknya kartel dalam pasar, kartel dalam politik melemahkan oposisi dengan mengkooptasi sebagian besar oposisi. Dalam sistem politik kartel, oposisi sangat lemah, dan presiden sangat bergantung pada partai politik yang membentuk kartel. Hal ini bisa terlihat dari kabinet-kabinet yang terbentuk semasa pemerintahan Gus Dur, Megawati, maupun SBY. Kabinet-kabinet para presiden ini diisi oleh berbagai individu dari partai-partai politik. Ada yang bernama kabinet pelangi, kabinet gotong royong, dan lain sebagainya. Kursi kabinet dijadikan tempat untuk pembagian kue kemenangan pemilu. Selain itu, kursi dalam komisi-komisi di DPR merupakan tempat lain di mana kue kemenangan pemilu dibagi. Dalam situasi ini, bisa dikatakan siapa pun yang menang dalam pemilu tidak terlalu berarti, karena baik yang kalah dan yang menang mendapatkan potongan kue dalam pembagian kekuasaan.

Dalam sistem ini, akuntabilitas vertikal menjadi minim karena siapa pun yang dipilih oleh rakyat dalam pemilu, pemerintah yang terbentuk akan diisi oleh para elite, baik dipilih maupun ditolak oleh rakyat dalam pemilu. Sementara itu, akuntabilitas horizontal terjadi di antara para anggota kartel dimana kegagalan presiden atau siapa pun dalam kartel untuk memenuhi keinginan kartel secara umum akan berimplikasi pada keluarnya si pelanggar dari sistem kartel yang ada. Misalnya, Gus Dur yang berusaha untuk mendominasi pemerintahan, akhirnya diturunkan oleh partai politik anggota kartel.

Adanya kartel politik di Indonesia sepertinya bisa menjelaskan mengapa kombinasi presidensialisme dan multipartai di Indonesia bisa berjalan stabil selama masa pemerintahan SBY-JK. Kekhawatiran kombinasi presidensialisme dan multipartai adalah *deadlock*. Namun dalam sistem kartel politik, dimana hampir semua elite politik menjadi bagian dari kartel, *deadlock* kemungkinan besar tidak akan terjadi. Instabilitas dalam kartel bisa saja terjadi. Namun instabilitas dalam sistem kartel di Indonesia yang terjadi pada jaman pemerintahan Gus Dur, yang berakhir dengan penggantian dirinya oleh Megawati menunjukkan bahwa instabilitas kartel tidak berarti pergantian rezim pemerintahan. Begitu juga saat pergantian presiden dari Megawati ke SBY. Menurut Slater (2006) SBY merupakan pemain di luar kartel yang ada, yang berhasil masuk ke lingkaran kekuasaan dan mengganggu stabilitas kartel. Namun, pada akhirnya SBY sendiri akhirnya terpaksa berkompromi dengan sistem kartel dengan memasukkan kader-kader dari PPP, PKB, dan Golkar ke dalam kabinetnya. Yang jelas, goncangan terhadap kartel dengan masuknya SBY tidak menyebabkan perubahan rezim demokrasi di Indonesia.

Pertanyaan yang selanjutnya adalah jika JK tidak berhasil merebut tampuk pimpinan Golkar, apakah kartel dalam pemerintahan SBY-JK tidak akan terbentuk? Kartel akan tetap terbentuk karena pola inilah yang telah berhasil menjaga stabilitas dan keuntungan para elite politik sejak jatuhnya Orde Baru. Kebanyakan anggota oposisi akan tetap tergiur dengan tawaran posisi di kabinet maupun di komisi-komisi DPR, yang akhirnya akan menyebabkan terpecahnya kelompok oposisi di Indonesia. Goyahnya koalisi pendukung SBY-JK menjelang kampanye dan Pemilu 2009, akhir-akhir ini merupakan suatu fenomena wajar dalam sistem kartel politik. Para anggota kartel biasanya bekerja sama setelah masa pemilu dan bersaing menjelang dan di saat pemilu. Jadi banyaknya indikasi rapuhnya koalisi pendukung SBY-JK bukan karena kombinasi sistem presidensial dan multipartai, tetapi lebih karena instabilitas menjelang dan di saat pemilu merupakan siklus normal dari sistem politik kartel.

Berdasarkan gambaran di atas, bisa kita simpulkan bahwa kekhawatiran terjadinya *deadlock* dan instabilitas dalam sistem

presidensial multipartai di Indonesia terelakkan berkat adanya sistem politik kartel yang menjadi pola berpolitik saat ini.

ARAHAN KE DEPAN

Jadi, perubahan apa yang diperlukan untuk membawa politik Indonesia ke arah yang lebih baik, dalam arti lebih mendorong demokratisasi, representasi, dan lebih berpihak pada kepentingan publik?

Politik kartel yang ada sekarang kurang tepat untuk demokratisasi di Indonesia karena minimnya akuntabilitas vertikal. Dalam sistem kartel politik, pilihan yang tersedia untuk rakyat adalah para elite politik yang merupakan muka lama alias anggota kartel. Jika ada muka-muka baru yang muncul, pada akhirnya mereka-mereka ini pun akan terjerat ke dalam realitas sistem politik kartel. Jadi perubahan yang bersifat elitis, dalam hal ini perubahan yang bergantung pada munculnya individu-individu yang memihak kepada rakyat akan sangat sulit terjadi. Usulan dibentuknya koalisi permanen merupakan usulan yang cenderung memformalkan kartel politik. Selama ini kartel politik merupakan sesuatu yang sifatnya informal. Namun, jika para elite politik setuju dibentuknya koalisi permanen, kartel menjadi sesuatu yang formal. Koalisi permanen sama dengan politik kartel karena anggota koalisi wajib untuk saling mendukung kepentingan masing-masing atau bersama, apapun yang terjadi.

Alasan perlu dibentuknya koalisi permanen adalah untuk menjamin dukungan penuh partai politik terhadap pemerintah dan menghindari dukungan yang sifatnya sesaat, dan pada akhirnya untuk menciptakan pemerintah yang kuat. Namun demikian, koalisi permanen yang akan memformalkan tendensi politik kartel merupakan ancaman buat demokratisasi dan representasi karena akuntabilitas vertikal menjadi minim. Lama kelamaan rakyat akan menjadi semakin skeptis akan kemampuan demokrasi untuk menghasilkan pemimpin dan pemerintahan yang berpihak kepada rakyat. Kemungkinan efek lain dari koalisi permanen Indonesia adalah justru semakin menurunnya kinerja pemerintah karena akuntabilitas vertikal yang rendah ditambah formalisasi kartel, insentif buat para

elite untuk memperhatikan kepentingan publik menjadi minim. Elite tidak lagi merasa perlu memperhatikan kepentingan publik karena dalam mekanisme dimana publik bisa menghukum elite, yaitu dalam pemilihan umum, efeknya tidak akan terlalu besar buat para elite yang akhirnya akan kembali masuk ke dalam kartel politik. Hal ini akan berbeda sepenuhnya dengan harapan dan tujuan pembentukan koalisi permanen.

Bagaimana dengan usulan penyederhanaan partai dengan mengurangi jumlah partai politik? Yang diharapkan dari pengurangan jumlah partai politik adalah semakin mudahnya untuk para elite membentuk koalisi untuk mendukung pemerintah. Pemerintah menjadi lebih stabil dan efektif. Namun seperti yang sudah dicatat Cheibub, dalam sistem presidensial, ketika jumlah partai efektif di atas 4, maka pemerintah cenderung lebih stabil. Dalam kasus Indonesia dengan sistem politik kartelnya, jumlah partai politik sepertinya tidak menjadi masalah karena sistem politik kartel Indonesia mampu menyerap berbagai kekuatan sosial politik.

Demokrasi yang bersifat presidensial seperti Indonesia, di mana presiden dipilih langsung oleh rakyat, sering mengarah pada *delegative democracy* (O'Donell, 1994). Dalam *delegative democracy*, presiden dengan dukungan mayoritas pemilih seperti memperoleh mandat yang membuatnya berhak memerintah sebebas-bebasnya. Institusi di luar eksekutif seperti parlemen dan partai politik seperti menjadi halangan untuk memerintah secara efektif. Hal ini membuat akuntabilitas horisontal menjadi sangat minim². Tidak seperti demokrasi yang representatif yang lambat dalam pembuatan kebijakan, *delegative democracy* sangat cepat dan efisien. Namun demikian, kecepatan dalam pembuatan keputusan, seringkali tersendat dalam pelaksanaan karena kebijakan seringkali tidak terlebih dahulu dikonsultasikan kepada institusi pemerintahan lainnya. Dalam situasi ini, bukan

² Ada dua macam akuntabilitas dalam demokrasi. Pertama adalah akuntabilitas vertikal, yaitu akuntabilitas antara rakyat dan pemerintah yang dipilih. Mekanisme utama untuk hal ini adalah demokrasi, dimana rakyat bisa menghukum pemerintah yang mereka pilih jika pemerintah terlihat gagal. Kedua adalah akuntabilitas horisontal, yaitu akuntabilitas antara institusi pemerintahan, dimana ada mekanisme pertanggung jawaban kebijakan atau perilaku suatu institusi pemerintahan kepada institusi pemerintahan lainnya.

hanya pemerintah yang kuat saja yang perlu menjadi tujuan, tetapi pemerintahan yang mampu menjaga akuntabilitas antar institusi.

Pengurangan jumlah partai politik tidak perlu dipaksakan. Sistem kepartaian yang lebih sederhana tanpa disertai kedewasaan elite politik dan publik belum tentu membuat pemerintahan lebih efektif dan stabil. Elite politik punya kepentingan masing-masing dan akan berusaha sedemikian rupa untuk memperoleh kepentingannya. Sementara itu publik yang secara politik belum dewasa akan mudah diperalat elite untuk "menggoyang" pemerintah.

Yang diperlukan Indonesia bukan pengurangan jumlah parpol, tetapi pendidikan politik yang berkualitas dan reformasi parpol sehingga aktor demokrasi Indonesia makin dewasa secara politik. Yang dimaksud dewasa adalah mempunyai pengetahuan politik yang cukup, mempunyai akses informasi politik yang memadai, memiliki kemampuan untuk bernegosiasi dan bermufakat dalam kerangka peraturan yang ada, dan mengindahkan kepentingan orang banyak di atas kepentingan pribadi yang didasarkan pada kesadaran bahwa kepentingan jangka panjang individu bergantung pada kepentingan publik. Jumlah partai politik akan berkurang sampai pada jumlah yang tepat sejalan dengan peningkatan kedewasaan politik para elite dan publik. Juga, dengan semakin dewasanya publik dan elite secara politik, para anggota kartel politik akan semakin menyadari pentingnya menjaga kepentingan publik.

KEPUSTAKAAN

Jose Antonio Cheibub. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York, NY: Cambridge University Press.

Juan Linz. 1990. "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol.1, pp. 51-69.

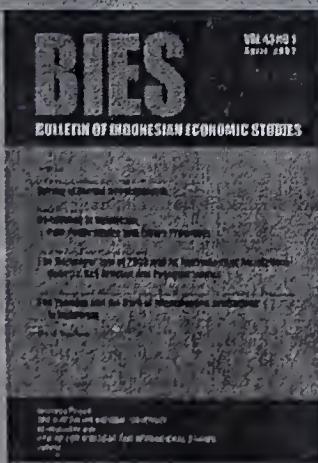
William Liddle and Saiful Mujani. 2006. "A New Multiparty Presidential Democracy", *Asian Survey*, Vol. 46, pp. 132-9.

Scott Mainwaring. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, pp. 198-228.

Guillermo O'Donnell. 1994. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, pp. 55-69.

Dan Slater. 2004. "Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition", *Indonesia*, Vol. 78, pp. 61-92.

Dan Slater. 2006. "The Ironies of Instability in Indonesia", *Social Analysis*, Vol. 50, pp. 208-13.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 120.000,00 per year, Rp 45.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.

Solusi Atas Konflik Internal Partai Politik

I Made Leo Wiratma

Persaingan tidak sehat diantara elite partai politik untuk suatu kedudukan sering menimbulkan konflik di tubuh partai. Biasanya mereka hanya siap untuk menang dan tidak siap untuk kalah, padahal dalam suatu kompetisi yang mengedepankan fair play kompetitor harus siap menerima resiko atau hasil apa pun. Sementara itu, ada juga pemimpin yang tidak rela jika terjadi regenerasi kepemimpinan, padahal rotasi kepemimpinan merupakan bagian dari proses demokrasi parpol. Berbicara demokrasi sangatlah mudah, akan tetapi menerapkannya dalam suatu tindakan sangat sulit karena misalnya, tidak mau menerima kekalahan. Apalagi dalam mengawali demokrasi internal parpol, seringkali tidak disertai dengan aturan yang baik dan jelas substansinya sehingga mudah sekali terjadi konflik. Dengan demikian, pentingnya aturan main yang jelas agar konflik dapat dicegah sedini mungkin. Kalau pun konflik tetap terjadi, jalan keluarnya sudah tersedia sehingga dapat diselesaikan dengan baik tanpa harus mengorbankan kepentingan partai.

PENDAHULUAN

Konflik internal merupakan peristiwa yang biasa dalam ranah partai politik (parpol), akan tetapi akibatnya tidak jarang harus berujung pada perpecahan. Apa yang dialami Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) akhir-akhir ini merupakan fenomena paling aktual tentang konflik internal di tubuh parpol. Konflik yang menyebabkan diberhentikannya Ketua Umum DPP PKB¹ dan menghasilkan dualisme kepemimpinan di tubuh partai bukan merupakan peristiwa yang pertama, karena dua kejadian serupa juga telah terjadi di tubuh

¹ Rapat Pleno Gabungan (Dewan Syura dan Dewan Tanfids) DPP PKB memutuskan meminta Muhamimin Iskandar mundur dari jabatannya sebagai Ketua Umum Dewan Tanfids DPP PKB. Semula acara DPP PKB di Kalibata tersebut merupakan pelepasan Mahfud MD yang terpilih menjadi hakim Mahkamah Konstitusi (MK) tetapi dilanjutkan dengan Rapat Pleno. Dalam rapat itu, Gus Dur menyebutkan ada informasi bahwa Muhamimin Iskandar tengah menggalang muktamar luar biasa (*Suara Pembaruan*, 27 Maret 2008).

partai kaum Nahdliyin ini.² Proses pemberhentian Ketua Umum partai pun selalu menimbulkan polemik berkepanjangan karena disebabkan adanya perbedaan penafsiran tentang substansi ketentuan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai yang mengatur tentang hal tersebut. Sebelumnya, Partai Demokrat juga dilanda konflik yang sama, yakni perseteruan yang diawali dengan saling memecat antar-pengurus hingga tersingkirnya Ketua Umum yang sekaligus pendiri partai tersebut.³ Partai Demokrasi Indonesia (PDI) di era Orde Baru juga sering mengalami kemeruahan yang berakhir dengan dualisme dan pergantian kepemimpinan,⁴ dan klimaks pertikaian di tubuh partai ini adalah Tragedi Berdarah 27 Juli 1996.⁵ Jika dirunut terus ke belakang, masih terdapat daftar panjang parpol-parpol yang pernah dilanda konflik internal yang kadangkala berakhir tragis. Fenomena seperti ini tentu tidak menguntungkan bagi parpol yang berkonflik karena dapat memperlemah soliditas para pendukung partai.

Parpol sebagai salah satu agen demokrasi seyogyanya kuat dan sehat, serta memiliki mekanisme atau cara-cara demokratis dalam segala aspek penyelenggaraan kehidupannya. Termasuk di dalamnya tentang mekanisme atau cara-cara menyelesaikan konflik internal

2 Dua kejadian sebelumnya adalah: *pertama*, Matori Abdul Djilil digusur dari jabatannya sebagai Ketua Umum DPP PKB oleh Dewan Syuro PKB yang diketuai KH Abdurrahman Wahid. Matori dinilai melakukan indisipliner karena tetap hadir dalam Rapat Paripurna MPR, kendati Fraksi PKB di MPR melarang anggotanya hadir dalam rapat itu (*Kompas*, 22 Juli 2001). *Kedua*, Rapat Pleno DPP PKB pada 26 Oktober 2004 memberhentikan Alwi Shihab dari jabatannya sebagai Ketua Umum DPP PKB. Shihab diberhentikan bersama Saifullah Yusuf sehubungan dengan masuknya mereka dalam Kabinet Indonesia Bersatu pimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (*Suara Karya*, 28 Oktober 2004).

3 Konflik ini berawal ketika kelompok Sekretaris Jenderal DPP Partai Demokrat (PD) A.A. Mangindaan bersama Ventje Rumangkang dan sejumlah pendiri lainnya melalui Pleno PD secara sepahik "mencopot" Subur Budhi Santoso sebagai Ketua Umum DPP PD karena dianggap gagal melakukan konsolidasi partai pasca-pilpres dan sulit dihubungi. Sebaliknya Subur kemudian melaporkan Ventje dkk. ke Mabes Polri karena dianggap mencemarkan nama baiknya dan menunjuk Wakil Sekjen Hadi Utomo sebagai pelaksana harian Sekjen sebagai pengganti E.E Mangindaan dengan alasan sering tidak hadir di kantor pusat (*Media Indonesia*, 4 Maret 2005).

4 Cornelis Lay dengan detail menjelaskan perkembangan PDI dari kemeruahan ke kemeruahan dalam kurun waktu tahun 1973 – 1986. Lihat Cornelis Lay, "Perkembangan PDI 1973 – 1986 dan Kegagalannya dalam Pemilu 1977 dan 1982 serta Prospeknya Sebagai Kekuatan Sosial Politik," Skripsi (Yogyakarta: Fisipol Universitas Gadjah Mada, 1987), hal. 215-495.

5 Gambaran tentang peristiwa ini dapat dilihat antara lain dalam Tim Pemburu Fakta, *Tragedi Megawati* (Jakarta: Yayasan Karyawan Matra, 1998).

yang terjadi di dalam tubuh parpol. Ketiadaan mekanisme dan resolusi yang jelas untuk dapat diterima oleh seluruh anggota parpol menyebabkan konflik internal tidak jarang berkembang menjadi perpecahan yang sulit disatukan lagi. Pihak yang menang cenderung menyingkirkan pihak yang kalah sehingga pihak yang kalah pada akhirnya seringkali memilih keluar dari keanggotaan dan menjadi anggota parpol lain atau mendirikan parpol baru. Kecenderungan memilih solusi mendirikan parpol baru juga merupakan fenomena tersendiri karena didukung oleh sistem kepartaian yang ada, yakni sistem banyak partai (*multi party system*) yang memberikan kemudahan untuk mendirikan parpol. Akibatnya, parpol berkembang mirip dengan "amoeba", yakni membelah diri menjadi dua atau lebih⁶ sehingga jumlah parpol menjadi banyak. Akibatnya terjadilah apa yang disebut dengan fragmentasi dukungan meski ideologi, visi, dan misi beberapa parpol sama.

Misalnya, pendukung PPP terpecah menjadi dua, sebagian tetap mendukung PPP dan sebagian lagi mendukung Partai Persatuan Pembangunan Reformasi yang kemudian berubah menjadi Partai Bintang Reformasi (PBR). Selanjutnya Partai Bintang Reformasi sendiri pasca Kongres di Bali pecah menjadi dua: PBR versi Bursah Sarnubi dan PBR versi Zainal Ma'arif. Sementara itu, pendukung Partai Demokrasi Indonesia (PDI) terpecah menjadi dua, menjadi pendukung PDI dan PDI-P. Selanjutnya pendukung Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) terpecah kembali menjadi pendukung PDIP dan Partai Demokrasi Pembaruan (PDP).

Jika partai-partai yang berasas sama bersatu, maka akan terbentuk partai-partai besar dan kuat. Akan tetapi, yang terjadi justru sebaliknya di mana partai-partai yang berasas sama terpecah-pecah karena adanya konflik internal. Perpecahan mestinya dapat dihindari apabila terdapat

6 Lihat misalnya konflik dalam Partai Golkar yang membuatkan Partai Keadilan dan Persatuan. Konflik PDI Perjuangan melahirkan Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK), Partai Pembela Tanah Air Kita (PITA), dan Partai Demokrasi Pembaruan (PDP). Konflik PPP melahirkan Partai Persatuan Pembangunan Reformasi yang kemudian berganti nama menjadi Partai Bintang Reformasi (PBR). Sementara itu, Partai Bintang Reformasi sendiri pasca Kongres di Bali pecah menjadi dua, yakni PBR versi Bursah Sarnubi dan PBR versi Zainal Ma'arif. Konflik dalam Partai Demokrat melahirkan Partai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

piranti yang demokratis dalam menyelesaikan konflik internal dalam suatu aturan yang baku. Oleh karena itu, demokratisasi dalam tubuh internal parpol perlu terus dikembangkan agar mampu menopang proses demokrasi yang lebih luas. Tulisan ini mencoba menelusuri apa saja yang dapat memicu terjadinya konflik internal di tubuh parpol dan menjelaskan tentang bagaimana parpol menyelesaikan konflik internalnya selama ini, serta bagaimana parpol seharusnya menyelesaikan konflik secara internal di masa mendatang.

PENYEBAB KONFLIK PARPOL

Secara umum konflik biasanya dipahami sebagai benturan antara gagasan-gagasan yang berbeda, antara sikap-sikap yang berbeda serta tindakan-tindakan yang berbeda tujuan dan kepentingan.⁷ Namun dalam hubungannya dengan konflik internal, paling tidak terdapat tiga pemicu atau penyebab yang melatarinya, yaitu: *pertama*, perbedaan aliran ideologi atau perpecahan di antara unsur-unsur dalam tubuh partai. *Kedua*, pertarungan kepentingan pribadi dan kelompok. *Ketiga*, persaingan dalam memperebutkan sumber-sumber kekuasaan.⁸

Bila kita berkaca kepada sejarah, konflik internal parpol sudah terjadi sejak pra-kemerdekaan, tepatnya pada awal periode pergerakan nasional. Sarekat Dagang Islam (SDI) misalnya, organisasi yang semula didirikan sebagai langkah untuk menghadapi hegemoni ekonomi oleh warga keturunan China, lambat-laun berubah menjadi organisasi politik yang kemudian dikenal sebagai Partai Sarekat Islam.⁹ Namun, sebelum benar-benar menjadi partai, SDI yang telah berubah nama menjadi Sarekat Islam (SI) dilanda pertentangan antara

⁷ Tamrin Amal Tomagola, "Anatomi Konflik Komunal Di Indonesia: Kasus Maluku, Poso dan Kalimantan 1998 – 2002", makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Sejarah: Struktur dan Agensi dalam Sejarah yang diselenggarakan oleh Jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, UI di Depok, 8 Mei 2003.

⁸ Darmadi Ahmad dan Muhammad Ansor, "Partai Demokrat dan Eskalasi Konflik Antar Elite Menjelang Pilkada", http://www.riamenuntut.com/?URLToView=minda.php&minda_id=2/25/2008 3:45 PM. Tulisan ini juga pernah dimuat *Harian Riau Tribune* 12 dan 14 Maret 2005.

⁹ Kevin Raymond Evans, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia* (Jakarta: PT. Arise Consultancies, 2003), hal. 3.

pendukung Islam dan paham Marx yang menyusup ke dalam tubuh SI yang mengakibatkan SI terpecah. Golongan kiri dalam tubuh SI kemudian menamakan diri Sarekat Rakyat (SR) dan golongan yang lain berhimpun dalam Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII).¹⁰

Perpecahan dengan penyebab yang sama juga dialami oleh Partai Nasional Indonesia (PNI), di mana kemudian ada PNI Putih (Kelompok Hardi Cs.) dan PNI Merah (Kelompok Ali-Surachman).¹¹ Ini merupakan contoh konflik dalam parpol dan masih banyak contoh lain yang mengalami konflik berlatar masalah yang sama. Di sini tampak bahwa penyebab pertama dari konflik internal parpol adalah perbedaan ideologi. Pertentangan atas dasar ideologi biasanya memang sulit diselesaikan dengan baik karena menyangkut keyakinan masing-masing.

Kedua, konflik internal parpol dapat disebabkan oleh perbedaan pandangan atau cara dalam perjuangan atau mencapai tujuan. Perbedaan di sini pada umumnya dibedakan atas pandangan atau cara yang moderat dan garis keras (radikal). Termasuk dalam kategori konflik seperti ini adalah sebagaimana dialami oleh PNI pada permulaan era Orde Baru. Di satu pihak, kelompok "pragmatis" ingin mencapai tujuan melalui kerja sama dengan pemerintah Orde Baru. Di pihak yang lain, kelompok "ideolog" ingin memperkuat posisi partai secara mandiri, lepas dari pengaruh luar.¹² Perbedaan serupa juga pernah dialami oleh Sarekat Islam (SI) dalam menghadapi pemerintahan Kolonial Belanda. Terdapat tiga aliran dalam tubuh SI ketika itu, yaitu yang bersifat Islam fanatik (yang bersifat menentang keras); golongan yang mencari kemajuan secara bertahap; dan golongan dengan bantuan pemerintah Belanda.¹³

10 Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia V* (Jakarta: Balai Pustaka, 1992), hal. 184-185.

11 Jelas sekali tampak pertentangan antara kelompok Hardi Cs. yang ingin menegakkan ajaran murni Marhaenisme dan kelompok Ali-Surachman yang ingin memasukkan anasir komunis di tubuh PNI. Kelompok kedua ini berlindung di balik garis politik Soekarno yang ingin menyatukan kelompok nasionalisme, agama, dan komunis (Nasakom) dalam satu gerakan politik. Lihat dalam Nazaruddin Sjamsuddin, *PNI dan Kepolitikannya* (Jakarta: CV. Rajawali, 1984), hal. 21-71.

12 *Ibid.*, dalam Pengantar, hal. vi-vii.

13 Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *op.cit.*, hal. 184.

Ketiga, konflik internal parpol yang disebabkan pragmatisme yang didasari oleh kepentingan individu atau kelompok tertentu dalam partai pada suatu waktu tertentu. Salah satu contoh yang paling kasat mata adalah pragmatisme dalam memperebutkan posisi dalam organisasi partai dan proses pencalonan sebagai anggota legislatif atau proses rekrutmen lainnya yang ujung-ujungnya bermuara pada perebutan sumber-sumber ekonomi. Jadi orang masuk menjadi anggota partai lebih bermotif ekonomi ketimbang menjalankan fungsi-fungsi partai yang sesungguhnya.

Namun di atas semua itu, penyebab konflik internal partai yang paling utama adalah adanya benturan kepentingan, baik itu kepentingan individu/pribadi, kelompok/golongan, maupun korporasi. Bentuk kepentingan dapat bermacam-macam, seperti kepentingan ideologis, politik, kekuasaan, maupun kepentingan ekonomi. Di dalam proses menukarkan kepentingan tersebut sering muncul perbedaan dalam cara mencapainya sehingga dapat menimbulkan konflik baru, akan tetapi dasar utamanya adalah kepentingan. Oleh karena itu, dalam mencegah terjadinya konflik seharusnya fokus pada bagaimana mengelola berbagai kepentingan agar tidak terjadi benturan yang dapat memicu terjadinya konflik.

SULITNYA PENYELESAIAN KONFLIK PARPOL

Konflik internal parpol ternyata tidak mudah diselesaikan karena beberapa faktor berikut. *Pertama*, dari konteks kesejarahan, di mana parpol lebih menjadi organisasi primer yaitu tipe organisasi yang dasar hubungannya bersifat kekeluargaan. Dalam keadaan yang normal, hubungan antar-pribadi sangat erat tetapi jika terjadi perpecahan maka akan sulit disatukan kembali karena sifat hubungan yang emosional itu. Padahal seharusnya parpol menjadi organisasi sekunder yaitu organisasi yang mempunyai dasar hubungan yang rasional.¹⁴ Masih banyak parpol di Indonesia yang menyandarkan diri pada pemimpin yang kharismatis, populis, dan agamis yang

¹⁴ Moeljarto Tjokrowinoto, *Beberapa Pokok Pikiran Tentang Sistem Kepartaian di Indonesia*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, 1972), hal. 13-14.

menyebabkan keputusan berada di satu tangan dan menafikan cara-cara demokratis. Keadaan ini sudah waktunya dirombak, parpol seharusnya lebih mengutamakan profesionalitas dan mengedepankan visi yang mengabdi kepada kepentingan masyarakat sehingga menjadi partai politik modern.

Kedua, faktor pimpinan dan fungsi kelembagaan parpol. Moralitas dan etika politik para pemimpin partai pada umumnya kurang bagus karena cenderung menggunakan parpol sebagai alat untuk mencapai kepentingan pribadi atau kelompoknya ketimbang menjadi artikulator kepentingan konstituennya. Mereka hanya sibuk merebut kekuasaan dan kursi, baik di legislatif maupun di eksekutif. Hegemoni para elite parpol acapkali mem marginalisasi kepentingan anggota dan memasung hak-hak mereka. Padahal kedaulatan parpol justru berada di tangan anggota parpol yang bersangkutan. Selain itu, kecenderungan menggunakan jalan pintas berupa pemecatan dianggap sebagai senjata pamungkas untuk meredam perbedaan pendapat. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika sering timbul rasa sakit yang tidak terampunkan dari mereka yang merasa diperlakukan tidak adil sehingga konflik tidak mudah diselesaikan. Untuk memperbaiki keadaan seperti ini, elite partai khususnya yang sudah memimpin partai selama dua periode seharusnya *legowo* dan membiarkan terjadinya rotasi yang sehat dan penyegaran kepemimpinan parpol secara demokratis.

Ketiga, tidak tersedianya piranti yang memadai untuk menyelesaikan konflik internal partai, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun peraturan internal partai masing-masing seperti AD/ART parpol. Minimnya aturan tentang resolusi konflik ini menimbulkan banyak penafsiran sesuai dengan kepentingan masing-masing kelompok atau menggunakan caranya sendiri-sendiri dalam menyelesaikan konflik. Bahkan tidak jarang penafsiran yang dilakukan dan cara yang digunakan justru menimbulkan masalah baru yang memperuncing konflik yang terjadi, sehingga konflik semakin berlarut-larut dan sulit untuk diselesaikan.

RESOLUSI KONFLIK PARPOL

UU memang tidak menyebut tentang konflik internal melainkan perselisihan partai politik. Perselisihan partai politik yang dimaksud meliputi antara lain: (1) perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan; (2) pelanggaran terhadap hak anggota Partai Politik; (3) pemecatan tanpa alasan yang jelas; (4) penyalahgunaan kewenangan; (5) pertanggungjawaban keuangan; dan/atau (6) keberatan atas keputusan Partai Politik.¹⁵ Dengan pengertian seperti itu maka maknanya sama dengan konflik internal parpol. Namun UU ternyata tidak lagi memasukkan faktor ideologi sebagai pemicu konflik internal parpol karena ideologi tidak lagi secara signifikan menjadi persoalan atau dipersoalkan oleh parpol. Timbulnya partai-partai baru yang berideologi sama, baik paham kebangsaan maupun agama membuktikan hal itu. Kini praktis hanya terdapat dua ideologi yang dianut parpol, kalau tidak ideologi keagamaan (Islam, Kristen) pasti yang lainnya adalah kebangsaan. Bahkan jika melihat fakta di lapangan maka sebenarnya hanya ada satu ideologi, yakni ideologi kepentingan. Pragmatisme tersebut sangat jelas tampak dalam berbagai pemilihan kepala daerah selama ini, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.¹⁶ Koalisi begitu cair di mana parpol berasas kebangsaan dapat berkongsi begitu mudahnya dengan parpol berasas agama atau sebaliknya.

Namun, dari sekian banyak persoalan yang dapat memicu konflik internal parpol, dua yang menonjol adalah dalam hal penggantian pengurus parpol dan rekrutmen, baik untuk menduduki jabatan di legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Cara penyelesaian konflik yang ditawarkan UU adalah musyawarah mufakat, pengadilan, atau

15 Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

16 Dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur misalnya, PDI-P (kebangsaan) dan PBB (Islam) berkoalisi di Provinsi Sumatera Barat, Golkar (kebangsaan) dengan PKS dan PPP (Islam) di Provinsi Kepulauan Riau, Partai Golkar/PDI-P (kebangsaan) dengan PBR/PBB (Islam) dan PDS (Kristen) di Provinsi Banten, dan lain-lain. Sementara dalam pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota antara lain: PAN/PDI-P (kebangsaan) berkoalisi dengan PPP/PBB/PBR (Islam) di Kabupaten Gorontalo, PDI-P/PKB/PAN (kebangsaan) dengan PPP/PKS (Islam) di Kabupaten Purbalingga, PAN/PPDK (kebangsaan) dengan PPP/PBB (Islam) di Kota Metro (Lampung), PDI-P/PAN (kebangsaan) dengan PBR/PPP/PBB (Islam) di Kota Tebing Tinggi (Sumut), dan banyak lainnya.

di luar pengadilan (rekonsiliasi, mediasi, atau arbitrase parpol yang mekanismenya diatur dalam AD dan ART).¹⁷

Menurut UU tentang Parpol, kepengurusan parpol di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui musyawarah sesuai dengan AD dan ART.¹⁸ Selanjutnya dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan parpol hasil forum tertinggi pengambilan keputusan parpol, pengesahan perubahan kepengurusan belum dapat dilakukan oleh Menteri sampai perselisihan terselesaikan.¹⁹ Perselisihan tersebut terjadi apabila pergantian kepengurusan Parpol yang bersangkutan ditolak oleh paling rendah 2/3 (dua pertiga) dari jumlah peserta forum tertinggi pengambilan keputusan parpol.²⁰ Pengambilan keputusan parpol di setiap tingkatan dilakukan secara demokratis,²¹ dan pengambilan keputusan tersebut sesuai dengan AD dan ART parpol.²²

Di sini perlu dicari terlebih dahulu kejelasan mengenai terminologi kata demokratis dan forum tertinggi pengambilan keputusan. Secara umum, dapat dikatakan demokratis apabila suatu keputusan dicapai melalui mufakat atau persetujuan bersama, atau jika melalui voting sekurang-kurangnya mendapat dukungan 50% (lima puluh persen) plus 1 (satu). Kemudian yang disebut dengan forum tertinggi pengambilan keputusan diartikan secara berbeda oleh masing-masing parpol, karena UU menunjuk kepada AD/ART parpol bersangkutan. Ada yang menyebutkan forum tertinggi pengambilan keputusan itu berada dalam Musyawarah Nasional (Munas),²³ Kongres,²⁴ maupun Muktamar.²⁵ Dari sini baru dapat dilihat apakah suatu keputusan penggantian pengurus dapat dikatakan sah atau tidak.

17 Pasal 32 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

18 Pasal 22 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

19 Pasal 24 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

20 Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

21 Pasal 27 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

22 Pasal 28 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

23 Forum tertinggi pengambilan keputusan dalam bentuk Musyawarah Nasional ini antara lain dianut oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Golkar.

24 Forum tertinggi pengambilan keputusan dalam bentuk Kongres dianut antara lain oleh Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P).

25 Forum tertinggi pengambilan keputusan dalam bentuk Muktamar ini antara lain dianut oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).

Pergantian pengurus partai dalam keadaan normal (habis masa jabatannya) biasanya dilakukan melalui forum tertinggi pengambilan keputusan (Munas, Kongres, Muktamar). Namun dalam keadaan luar biasa maka pergantian pengurus dapat dilakukan dalam forum yang luar biasa (Munas Luar Biasa, Kongres Luar Biasa, atau Muktamar Luar Biasa) dengan alasan-alasan yang mendasar dan jelas pula. Bahkan Rapat Pleno Dewan Pengurus Partai dapat memberhentikan sementara personalia Dewan Pengurus Partai, meski pemberhentian tetapnya harus dilakukan melalui forum permusyawaratan tertinggi luar biasa.²⁶ Proses pemberhentian model yang terakhir ini terjadi beberapa kali dalam tubuh PKB, sebagaimana telah dijelaskan pada awal tulisan ini. Persoalannya adalah apakah alasan pemberhentian tersebut disertai alasan-alasan yang kuat secara organisatoris atau tidak. Misalnya telah melanggar AD/ART, kebijakan partai, atau tidak mampu lagi menjalankan kewajibannya sebagai pengurus partai.

Dalam dua kali pemberhentian Ketua Umum PKB (Matori Abdul Djalil dan Alwi Shihab), proses atau prosedurnya dinyatakan sah oleh pengadilan, sehingga kelompok pro-Gus Dur memenangkan pertarungan tersebut. Ketika itu alasan pemberhentian tidak terlalu banyak disinggung dan hanya fokus pada prosedur. Namun dalam pemberhentian Muhammin Iskandar sebagai Ketua Umum PKB, pengadilan memenangkan pihak Muhammin. Sebab selain masalah prosedur, alasan pemberhentian dijadikan pertimbangan yang utama.²⁷ Pengadilan tidak melihat adanya alasan yang kuat untuk memberhentikan Muhammin sebagai Ketua Umum PKB.²⁸ Jadi secara

26 Dalam PKB misalnya, hal ini diatur dalam Pasal 22 ayat (2) dan (3) Anggaran Rumah Tangga (ART) PKB. Yang dimaksud dengan Rapat Pleno Dewan Pengurus Partai adalah rapat gabungan antara Dewan Syura dan Dewan Tanfidz. Sementara pemberhentian sementara maupun tetap terhadap pengurus atau anggota partai cukup dilakukan dalam Rapat Pleno Dewan Pimpinan Pusat PAN (Pasal 6 ayat 1 ART PAN).

27 Majelis Hakim menilai bahwa pemberhentian tersebut memang sesuai dengan prosedur, tetapi alasan pemberhentian tidak sesuai dengan AD/ART dan peraturan PKB lainnya. Lihat *Kompas*, 13 Juni 2008.

28 Menurut Pasal 22 ayat (2) AD/ART PKB, pemberhentian seorang dari sebuah jabatan di pengurusan harus memenuhi tiga syarat utama, yakni orang tersebut tidak aktif di pengurusan partai selama 6 bulan, tidak mampu menjalani tugas secara tetap atau meninggal dunia, dan tercatat sebagai pengurus di partai lain. Berdasarkan alasan itu, Majelis Hakim menilai SK No. 3075/DPP-II/IV/A.1/IV/1008 tertanggal 7 April 2008 yang memberhentikan Muhammin Iskandar sebagai Ketua Umum PKB dinilai tidak sah menurut ketentuan hukum (*Suara Pembaruan*, 13 Juni 2008).

hukum, telah terjadi perubahan atau fenomena baru di mana kedua syarat itu (prosedur dan alasan) menjadi pertimbangan utama para hakim dalam mengambil keputusan.

Konflik internal juga dapat berlangsung berlarut-larut akibat perbedaan penafsiran, di mana di satu pihak menilai bahwa satu-satunya cara penggantian pengurus adalah melalui Muktamar atau Kongres atau Musyawarah Nasional karena forum tertinggi pengambilan keputusan itulah yang memberi mandat, memilih, dan mengangkat mereka menjadi pengurus parpol. Di pihak lain, dalam hukum selalu terdapat pengecualian dengan alasan-alasan yang kuat dan dapat diterima serta telah disepakati bersama sebelumnya. Pengecualian inilah yang sering menjadi dasar untuk menurunkan pengurus partai tertentu meski masa jabatannya belum habis. Meski hal itu dapat dilakukan tetapi kunci masalahnya adalah tetap pada apakah alasan pemberhentian sebelum waktunya itu memang benar-benar kuat dan apa yang menjadi standar baku dari alasan-alasan tersebut. Standar baku ini penting untuk menjaga agar penggunaan cara luar biasa itu tidak dilakukan secara semena-mena.

PKS mengatur proses pemberhentian ketua umum secara berbeda, meski mengakui bahwa forum tertinggi pengambilan keputusan berada dalam Munas tetapi Majelis Syuro adalah lembaga tertinggi partai,²⁹ yang salah satu wewenangnya adalah memilih³⁰ dan memberhentikan³¹ Pimpinan Pusat Partai. Sebagai lembaga tertinggi partai berarti Majelis Syuro dapat melakukan apa saja, termasuk sewaktu-waktu memberhentikan Pimpinan Pusat Partai. Kesewenang-wenangan dapat dengan mudah terjadi karena tidak terdapat lembaga lain yang dapat mengontrolnya. Selain itu, alasan pemberhentian hanya ditentukan bahwa apabila Pimpinan Pusat Partai tidak dapat lagi melaksanakan kewajiban-kewajibannya sebagai Pimpinan Partai. Apa yang menjadi kriteria bahwa Pimpinan Pusat Partai tidak dapat lagi melaksanakan kewajiban-kewajibannya tidak dijelaskan lebih lanjut.

29 Pasal 11 Anggaran Dasar (AD) PKS.

30 Pasal 13 AD dan Pasal 7 ayat (4) ART PKS.

31 Pasal 10 ayat (2) AD PKS.

Selain dalam hal penggantian pengurus partai politik, konflik internal juga rawan terjadi pada saat melakukan rekrutmen, khususnya rekrutmen untuk calon anggota legislatif (DPR dan DPRD). Lagi-lagi UU tentang Parpol hanya menyatakan bahwa rekrutmen oleh parpol dalam proses pengisian jabatan politik dilakukan melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.³² Penunjukkan langsung mekanisme rekrutmen calon anggota legislatif kepada mekanisme internal parpol diatur oleh UU tentang Pemilu.³³ Dengan demikian, aturan main parpol juga yang akan berperan karena UU tidak menjelaskan mekanisme demokrasi tersebut. Persoalannya kemudian adalah tidak ada aturan yang baku dalam AD/ART parpol yang merinci lebih lanjut bagaimana proses rekrutmen itu harus dilakukan. Terdapat beberapa parpol yang mengatur hal itu dalam peraturan partai, petunjuk pelaksanaan (Juklak), dan petunjuk teknis (Juknis). Tetapi secara umum sepanjang pengetahuan penulis, tidak semua parpol memiliki Juklak dan Juknis seperti itu, dan kalaupun parpol mempunyai biasanya tidak transparan dan tersosialisasikan dengan baik.

Jika penyelesaian konflik gagal diselesaikan melalui musyawarah mufakat, maka dapat dilakukan melalui rekonsiliasi, mediasi, atau arbitrase parpol yang mekanismenya diatur dalam AD dan ART. Solusi melalui rekonsiliasi hanya dapat dilakukan apabila suasana dan kondisi internal partai memang kondusif untuk itu. Jadi perlu *cooling down* terlebih dahulu sehingga para pihak dapat saling membuka diri untuk berdialog dan mendudukkan kepentingan partai di atas kepentingan pribadi dan golongan. Jika masing-masing pihak tetap kukuh dengan pendiriannya maka akan sulit mendapatkan hasil dari cara ini. Dalam cara ini, para pihak bertemu atau berdialog secara langsung. Berbeda dengan cara mediasi, di mana para pihak memerlukan mediator untuk mewakili kepentingan masing-masing. Dalam kedua jalur ini, keputusan diambil secara bersama oleh kedua pihak.

32 Pasal 11 ayat (1) huruf e UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

33 Pasal 51 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum menyatakan: "Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik."

Hal terbaru dari solusi penyelesaian konflik internal parpol adalah melalui arbitrase. Kedua belah pihak memilih orang-orang yang dianggap mampu mewakili kepentingan masing-masing dengan jumlah wakil yang sama, tergantung kesepakatan bersama. Misalnya 6 (enam) orang berarti wakil masing-masing 3 (tiga) orang. Badan arbitrase ini akan melaksanakan tugas sebagai "majelis hakim swasta" untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perselisihan partai politik tersebut. Kedua belah pihak biasanya akan menerima apapun keputusan dari badan arbitrase yang telah mereka tunjuk bersama.

Solusi penyelesaian konflik internal partai yang terakhir adalah melalui jalur pengadilan, dalam hal ini pengadilan negeri di mana putusannya adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, serta hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Selama ini, jalur ini sangat dihindari kecuali jika tidak ada pilihan lain karena prosesnya yang begitu lama. Kini parpol boleh merasa lega karena waktu penyelesaian perkara oleh pengadilan negeri dibatasi maksimum 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan pengadilan negeri, dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.³⁴

MEKANISME PENGENDALIAN KONFLIK

Salah satu fungsi parpol adalah sebagai pengendali konflik.³⁵ Sebelum dapat mengendalikan konflik yang lebih luas dalam masyarakat, parpol harus mampu menyelesaikan konflik internalnya sendiri terlebih dahulu. Banyak parpol yang belum mempunyai mekanisme penyelesaian konflik internal, dan kalau pun ada parpol yang telah milikinya maka biasanya mekanisme itu masih *multi-interpreted* sehingga menimbulkan perbedaan pandangan yang rawan

34 Pasal 33 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

35 Fungsi parpol lainnya adalah sebagai sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik, pemandu kepentingan, komunikasi politik, dan kontrol politik. Lihat Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), hal. 116-121.

konflik. Oleh karena itu, selain konflik internal partai memerlukan pemecahan atau jalan keluar yang baik dan jelas, parpol juga seharusnya memiliki aturan yang mengawal agar mekanisme yang ada tidak dilanggar.

Pepatah mengatakan bahwa lebih baik mencegah dari pada mengobati. Demikian pula halnya dengan konflik internal parpol, lebih baik mencegah dari pada menyelesaiannya setelah terjadi konflik. Jadi selain tersedianya cara-cara penyelesaian konflik seperti telah dijelaskan di atas, kiranya parpol perlu melakukan tindakan-tindakan pencegahan. Sebab bagaimanapun juga, perselisihan internal parpol harus diselesaikan menurut peraturan internal parpol sendiri sebagaimana diamanatkan oleh UU. UU hanya memuat ketentuan-ketentuan umum berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi karena UU tidak bisa terlalu jauh mencampuri masalah internal parpol.

Dalam kenyataan memang aturan internal partai kurang mendukung proses demokrasi dalam tata kelola parpol. UU negara juga tidak dapat memaksakan secara tegas mengenai rincian bagaimana seharusnya parpol mengelola urusan internalnya secara demokratis. Negara melalui UU hanya dapat memberikan nilai-nilai demokrasi secara umum untuk diadopsi oleh aturan internal parpol. Oleh karena itu, demokratis tidaknya aturan internal suatu parpol sangat tergantung pada pelaku-pelaku di dalam parpol yang bersangkutan. Jadi sangat tergantung dari kemauan baik dari pengurus dan warga parpol. Dalam AD dan ART parpol setidaknya perlu memuat hal-hal yang bersifat pokok mengenai mekanisme penggantian pengurus dan proses rekrutmen sebagai landasan dari aturan partai yang lebih rendah dan bersifat khusus. Sementara itu, berhubung aturan parpol yang lebih rendah dari AD/ART itu sifatnya lebih teknis maka sebaiknya memang diatur secara lebih terperinci dalam aturan-aturan partai yang bersifat teknis pula dan dibuat khusus untuk itu.

Dalam kaitannya dengan penggantian pengurus, mekanismenya memang harus dibuat sejelas mungkin, tidak *multi-interpreted* sehingga tidak mudah menyulut konflik. Misalnya, penggantian seorang ketua umum partai, selain melalui mekanisme normal (habis masa jabatannya) yaitu Munas, Kongres, atau Muktamar, juga diakui

adanya mekanisme luar biasa dengan alasan yang luar biasa pula (Munaslub, Kongres Luar Biasa, dan Muktamar Luar Biasa). Alasan yang luar biasa ini yang perlu diperjelas agar maksud penggantian luar biasa tersebut tercapai dan diterima oleh semua pihak, terutama pihak yang diberhentikan. Selain itu untuk menghindari kesewenang-wenangan dalam mempergunakan mekanisme luar biasa ini.

Beberapa alasan yang dapat dipergunakan sebagai pertimbangan untuk memberhentikan anggota pengurus, termasuk ketua umum adalah: *pertama*, yang bersangkutan telah menjadi anggota partai lain; *kedua*, melanggar AD/ART partai; *ketiga*, tidak lagi dapat melakukan kewajiban sebagai anggota pengurus, seperti meninggal, sakit dalam waktu lama, sibuk di luar urusan partai, atau karena peraturan perundang-undangan yang melarang merangkap jabatan.

Sementara itu, dalam proses rekrutmen, hal-hal pokok yang perlu dicantumkan dalam AD/ART antara lain: *pertama*, apa saja yang menjadi persyaratan bagi kader internal untuk menjadi caleg di luar persyaratan yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Misalnya, syarat prestasi, dedikasi, disiplin, loyalitas, telah mengikuti pengkaderan secara berjenjang, dan lain-lain. Dengan demikian, para kader internal parpol sejak awal sudah berkompetisi secara sehat dan mempersiapkan diri sebaik mungkin untuk jabatan-jabatan tertentu, baik di dalam maupun di luar organisasi partai. *Kedua*, mengenai caleg internal dan caleg eksternal, apakah parpol yang bersangkutan membuka kesempatan bagi caleg eksternal, berapa perbandingannya dengan caleg internal, perlu tidaknya persyaratan khusus, dan lain-lain. Jika semua ini jelas aturannya, maka kader internal akan memahami jika terdapat kader eksternal yang akan menjadi caleg sehingga dapat menghindari terjadinya konflik. *Ketiga*, masalah sumbangan (baik berupa uang atau sarana lainnya) dari caleg. Pencantuman syarat sumbangan wajib bagi caleg akan merusak mekanisme demokratis yang sudah ada atau sedang dibangun karena hanya orang yang memiliki uang akan lolos menjadi caleg. Memang parpol memerlukan dana tetapi pencarian dana tidak harus mengorbankan demokrasi.

Ketiga hal pokok tersebut kemudian dijabarkan lagi secara terperinci mengenai apa saja yang dimaksud dengan hal pokok masing-masing dalam peraturan yang lebih teknis, seperti peraturan

partai, Juknis, dan Juklak. Dengan aturan yang jelas dan terperinci dapat menghindari terjadinya salah pengertian dan penafsiran yang bermacam-macam sehingga konflik pun sejauh mungkin dapat dihindari. Semua ini dapat dijadikan sebagai alat pencegahan konflik sekaligus penyelesaian bila terjadi konflik.

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disampaikan beberapa catatan sebagai berikut. *Pertama*, perlu dilakukan pendidikan politik yang berkelanjutan, khususnya penanaman nilai-nilai dan etika demokrasi sehingga seluruh anggota partai (tidak terkecuali pengurus dan pendiri partai) menghargai cara-cara demokratis dalam menyelesaikan setiap persoalan partai.

Kedua, parpol ke depan ~~seharusnya~~ diarahkan kepada kehidupan kepartaian yang lebih sehat, artinya perlu ada suatu peraturan yang mengikat agar orang yang mendirikan parpol mempunyai *platform* yang mengedepankan kehidupan demokrasi. Sebab pada jaman ini tidak bisa lagi mengandalkan budi baik orang perorang karena budi baik itu dapat berubah sewaktu-waktu. Jangankan memegang moral atau maksud baik, ketika kepentingan seseorang atau kelompok terganggu oleh sistem yang ada, maka yang bersangkutan dengan mudah melanggar sistem itu. Itulah letak pentingnya suatu aturan yang dapat memaksa para pengurus parpol agar senantiasa mematuhi rambu-rambu hukum yang berlaku. Paling tidak partai dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi sehingga semua keputusan diambil berdasarkan kesepakatan bersama, dijalankan bersama, dan untuk kepentingan bersama.

Prinsip-prinsip demokrasi itu antara lain: kedaulatan partai berada di tangan anggota dan karena itu setiap keputusan penting seperti menentukan kebijakan partai diputuskan bersama dalam suatu forum yang merepresentasikan kedaulatan anggota. Dalam parpol, forum tersebut biasa disebut dengan musyawarah nasional (Munas) atau Muktamar atau Kongres. Demikian pula dengan pergantian pengurus teras parpol seperti Ketua Umum hanya dapat dilakukan melalui forum tersebut. Kendatipun harus melalui cara-cara luar

biasa maka seyogyanya pemberhentian tersebut disertai alasan-alasan yang kuat dan jelas. Dengan demikian, konflik sejauh mungkin dapat dihindari dan parpol sendiri tindak merasa diintervensi oleh kekuatan eksternal, yakni *state* yang dalam hal ini dipresentasikan oleh DPR dan Presiden dalam bentuk undang-undang.

Ketiga, tata kelola dan demokratisasi partai dapat diatur lebih lanjut dalam Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) masing-masing dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip demokrasi yang telah diatur dalam undang-undang. Khususnya prinsip-prinsip transparansi, kapabel, dan akuntabel sangat penting dalam tata kelola yang baik bagi parpol. Hal ini akan dapat meminimalisir timbulnya friksi internal dan benturan kepentingan jika sudah diatur dengan jelas.

Keempat, perlu pengaturan yang jelas dan *clear* juga mengenai tata cara penyelesaian yang baik jika muncul konflik. Ada tahap-tahap penyelesaian, misalnya diusahakan dulu melalui musyawarah, jika tidak menemui hasil dapat diselesaikan melalui badan arbitrase partai atau panitia *ad-hoc* yang disetujui oleh para pihak yang berkonflik. Jika belum juga terselesaikan maka jalan yang terakhir adalah melalui pengadilan. *Kelima*, mencegah konflik adalah lebih baik ketimbang menyelesaiakannya setelah konflik terjadi. Oleh karena itu, semua aturan partai seharusnya dibuat sebaik mungkin dan secara terus menerus disempurnakan sehingga peluang untuk munculnya konflik dapat dicegah sedini mungkin.

KEPUSTAKAAN

Ahmad, Darmadi dan Muhammad Ansor. "Partai Demokrat dan Eskalasi Konflik Antar Elite Menjelang Pilkada", http://www.riaumenuntut.com/?URLToView=minda.php&minda_id

Evans, Kevin Raymond. 2003. *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Arise Consultancies.

Lay, Cornelis. 1987. "Perkembangan PDI 1973 – 1986 Dan Kegagalannya Dalam Pemilu 1977 dan 1982 serta Prospeknya Sebagai Kekuatan Sosial Politik," Skripsi, Yogyakarta: Fisipol Universitas Gadjah Mada.

Poesponegoro, Marwati Djoened dan Nugroho Notosusanto. 1992. *Sejarah Nasional Indonesia V*, Jakarta: Balai Pustaka.

Sjamsuddin, Nazaruddin. 1984. *PNI dan Kepolitikannya*, Jakarta: CV. Rajawali.

Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.

Tim Pemburu Fakta, 1998. *Tragedi Megawati*, Jakarta: Yayasan Karyawan Matra.

Tjokrowinoto, Moeljarto. 1972. *Beberapa Pokok Pikiran Tentang Sistem Kepartaian Di Indonesia*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada.

Tomagola, Tamrin Amal. "Anatomi Konflik Komunal Di Indonesia: Kasus Maluku, Poso dan Kalimantan 1998 – 2002", makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Sejarah: Struktur dan Agensi dalam Sejarah yang diselenggarakan oleh Jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, UI di Depok, 8 Mei 2003.

Formulasi Hubungan Parpol dengan Organisasi Sayap Partai

M. Djadijono

Meski keberadaan Organisasi Sayap Partai (OSP) sudah ditegaskan dalam UU No. 2/2008, namun tata aturan hubungannya dengan parpol belum jelas dirinci dalam UU maupun dalam AD dan ART setiap partai politik (parpol). Karena itu agar dapat diciptakan hubungan yang saling menguntungkan antara OSP dengan parpol, maka tata aturannya harus dituangkan ke dalam AD-ART dan peraturan organisasi setiap parpol. Adapun tujuan pembentukan OSP antara lain dimaksudkan sebagai sumber kader dan pelaksana kebijakan parpol serta penguatan basis parpol di tengah masyarakat yang saat ini cenderung kehilangan kepercayaan terhadap parpol. Melalui pengaturan tata hubungan yang jelas tentang hak dan kewajiban parpol terhadap OSP atau sebagainya, maka OSP diharapkan akan melaksanakan fungsi-fungsi yang dibebankan oleh parpol induknya.

PENGANTAR

Salah satu hal baru yang tersurat dalam Undang-undang (UU) No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, khususnya Pasal 12 huruf j adalah diperbolehkannya Partai Politik (Parpol) membentuk dan memiliki Organisasi Sayap.¹ Dikatakan baru karena sejak masa Orde Baru sampai dengan Pemilu kedua di era Reformasi (2004), Organisasi Sayap Partai Politik (OSP) tidak pernah diatur dalam UU sekalipun dalam praktiknya hampir semua Parpol selalu memiliki. Segmen kelompok masyarakat yang biasanya dijadikan OSP antara

¹ Menurut Penjelasan Pasal 12 huruf j UU No. 2/2008, yang dimaksud dengan Organisasi sayap Partai Politik adalah organisasi yang dibentuk oleh dan/atau menyatakan diri sebagai sayap Partai Politik sesuai dengan AD dan ART masing-masing Partai Politik. Di masa lalu, organisasi sayap lazim dikenal sebagai *onderbouw* (organisasi bawah naungan).

lain mencakup perempuan, pemuda-mahasiswa, dan ulama (lihat Lampiran).

Menurut Pasal 315 dan Pasal 316 huruf d UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi serta DPRD Kabupaten/Kota, Partai-partai Politik yang otomatis dapat menjadi Peserta Pemilu 2009 ada 16 Parpol. Sementara itu, menurut hasil verifikasi administratif dan faktual oleh KPU terhadap Parpol yang absah berbadan hukum dan mendaftarkan diri menjadi Peserta Pemilu 2009, sebagaimana diumumkan pada 7 Juli 2009, dinyatakan memenuhi syarat sebagai Peserta Pemilu 9 April 2009 ada sebanyak 28 Parpol.² Dengan demikian, pada Pemilu legislatif tahun 2009 akan diikuti oleh 34 Partai Politik nasional dan 6 parpol Lokal di provinsi Nangroe Aceh Darussalam (lihat Lampiran).

Diantara 34 Parpol Peserta Pemilu 2009 tersebut, Parpol-parpol yang memiliki OSP antara lain, adalah: Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK), dan Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB). Sementara itu, Parpol baru yang diabsahkan sebagai Badan Hukum oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia pada 4 April 2008 yang memiliki OSP adalah Partai Hanura dan Partai Demokrasi Pembaruan (PDP).

OSP segmen perempuan misalnya dimiliki Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrat, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), dan Partai Hanura. Golkar misalnya memiliki organisasi sayap segmen perempuan bernama Kesatuan Perempuan Partai Golkar (KPPG). Kecuali itu juga menjalin hubungan yang erat dengan Ormas perempuan seperti Himpunan Wanita Karya.³ Sementara itu Organisasi Sayap PDI-P dari segmen perempuan adalah Sarinah, Srikandi Demokrasi Indonesia (SDI) dan Komunitas

2 *Media Indonesia*, 8 Juli 2008.

3 <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/08/14/>

Perempuan Perjuangan.⁴ PKB memiliki Pergerakan Perempuan Kebangkitan Bangsa (PPKB), PPP memiliki Wanita Persatuan Pembangunan (WPP)⁵ dan Majelis Taklim Maratus Sholihah.⁶ OSP dari segmen perempuan Partai Demokrat bernama Perempuan Partai Demokrat Republik Indonesia (PDRI).⁷ PAN memiliki OSP segmen perempuan bernama Puan Amanat Nasional, PKPB memiliki Organisasi Perempuan Peduli Bangsa.

Sedangkan organisasi-organisasi sayap dari segmen pemuda dimiliki oleh Partai-partai: Golkar, PDI-P, PPP, Demokrat, PAN, PKS, PPDK, PKPB, dan Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Hanura. Golkar misalnya memiliki OSP Pemuda bernama Angkatan Muda Partai Golkar (AMPG) dan menjalin hubungan erat dengan Ormas Pemuda Angkatan Muda Pembaharuan Indonesia (AMPI),⁸ PDI-P memiliki OSP Pemuda bernama Pemuda Demokrat dan Banteng Muda;⁹ PPP memiliki OSP sayap pemuda dan mahasiswa, yaitu: Generasi Muda Pembangunan Indonesia (GMPI), Gerakan Pemuda Ka'bah (GPK), dan Angkatan Muda Ka'bah (AMK)¹⁰ serta Gerakan Mahasiswa Islam Indonesia (GMII).¹¹ OSP sayap Pemuda PAN bernama Barisan Muda Penegak Amanat Nasional (BM PAN).¹² Sementara itu Partai Demokrat memiliki OSP pemuda Generasi Muda Demokrat (GMD),¹³ Komite Nasional Pemuda Demokrat (KNPD) serta Pemuda Partai Demokrat.¹⁴ PDP memiliki OSP pemuda bernama Barisan Muda Pembaruan (BM-Pembaharuan),¹⁵ sedangkan

4 <http://pdipsiantar.wordpress.com/2008/02/16/sarinah-organisasi-kaum-ibu-perkuat-pdi-perjuangan/>

5 <http://www.seputar-indonesia.com>, 9 Maret 2008.

6 Lihat Antena9.com, 19 February 2008 dalam <http://yokoweb.com>

7 Lihat News Demokrat, 25 Maret 2008.

8 Lihat Petunjuk Pelaksanaan DPP Partai Golkar No: Juklak-01/DPP/Golkar/II/2005 tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Daerah Dari Partai Golongan Karya dalam http://pilkada.golkar.or.id/download/JUKLAK_01_PILKADA.doc

9 <http://pdipsiantar.wordpress.com/2008/02/16/sarinah-organisasi-kaum-ibu-perkuat-pdi-perjuangan/>

10 Lihat Antena9.com, 19 February 2008 dalam <http://yokoweb.com>

11 Lihat Antena9.com, 19 February 2008 dalam <http://yokoweb.com>

12 <http://bmpan.com/progker.html>

13 http://www.jabar.go.id/jabar/public/33417/berita_detail.htm?id=84494

14 http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=327712&kat_id=61&kat_id1=&kat_id2=edisi 24 Maret 2008.

15 <http://bm-pembaruan.blogspot.com/>

PKS memiliki OSP segmen pemuda dan mahasiswa. OSP PKS dari segmen pemuda bernama Gema Keadilan¹⁶ sedangkan dari segmen mahasiswa bernama Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI).¹⁷

Sementara itu, organisasi sayap dari segmen ulama dimiliki oleh PDI-P bernama Baitul Muslimin Indonesia.¹⁸ Sedangkan Golkar menjalin hubungan erat dengan Ormas-ormas ulama seperti Majelis Dakwah Islamiyah (MDI), AL-HIDAYAH, Satuan Karya Ulama (Satkar Ulama).¹⁹

Tujuan dibentuknya OSP adalah sebagai pelaksana kebijakan Partai dan untuk memenuhi kebutuhan strategis dalam rangka memperkuat basis dukungan Partai, serta untuk memperkuat fungsi dan peran Partai di masyarakat. Hal itu dapat disimak antara lain pada Anggaran Dasar Partai Golkar dan Partai Demokrasi Pembaruan.²⁰ Tujuan yang ingin dicapai oleh Partai-partai lain pun tampaknya tidak jauh berbeda dengan Partai Golkar dan PDP. Persoalannya adalah seperti apakah posisi segmen-segmen masyarakat yang dijadikan OSP Parpol? Bagaimanakah posisi strategis OSP bagi Parpol? Bagaimanakah sebaiknya hubungan organisatoris antara organisasi sayap dengan Partai Politik induknya dijalin dan diatur? Adakah kekurangan yang masih dapat dijumpai dalam pengaturan hubungan tersebut, baik yang diatur dalam Undang-undang maupun dalam AD/ART Parpol? Tulisan ini menganalisis hal tersebut.

16 <http://www.gp-ansor.org/>, 11 Maret 2008

17 *Antara*, 17 April 2008.

18 <http://pdipsiantar.wordpress.com/2008/02/16/sarinah-organisasi-kaum-ibu-perkuat-pdi-perjuangan/>

19 Lihat Petunjuk Pelaksanaan DPP Partai Golkar, Juklak No. 01/DPP/Golkar/II/2005 tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Daerah Dari Partai Golongan Karya dalam http://pilkada.golkar.or.id/download/JUKLAK_01_PILKADA.doc

20 Lihat Anggaran Dasar Partai Golkar Pasal 25 dan Anggaran Dasar Partai Demokrasi Pembaruan Pasal 49.

SEGMENT PEREMPUAN, PEMUDA, DAN ULAMA BAGI PARPOL

Dimasukkannya segmen perempuan dan pemuda sebagai komponen OSP antara lain karena jumlah mereka sangat banyak. Pada sensus penduduk tahun 2000, jumlah perempuan mencapai 102.847.415 jiwa dari 206.264.595 jiwa. Sedangkan menurut data statistik tahun 2008, jumlah perempuan diperkirakan mencapai 108.472.769 jiwa dari 218.086.288 jiwa penduduk Indonesia.²¹

Sementara itu, dimasukkannya kalangan pemuda dan mahasiswa sebagai salah satu segmen OSP juga dapat dipahami dari berbagai sisi. *Pertama*, jumlah mereka cukup besar. Catatan proyeksi penduduk Indonesia yang dibuat oleh BPS dan Bappenas menunjukkan bahwa jumlah penduduk pada tahun 2009 sebesar 231,3 juta jiwa. Dari jumlah tersebut, 70% diantaranya, yakni sekitar 170 juta jiwa adalah kelompok usia pemilih. Dari total usia pemilih 170 juta jiwa, 59% diantaranya, yakni 100 juta jiwa adalah kelompok pemilih muda yang berusia antara 20-40 tahun. Hal ini sesuai pula dengan prediksi KPU mengenai jumlah pemilih pada Pemilu 2009 yang akan naik sebesar 10% menjadi 168.643.679 pemilih dari keadaan jumlah pemilih pada Pemilu 2004 yang hanya berjumlah 153.347.000 pemilih.²²

Kedua, karena generasi muda dan mahasiswa dipandang sebagai "energi baru" dalam ikut serta menggerakkan dan melaksanakan fungsi-fungsi Parpol. Sebab mereka umumnya memiliki stamina yang lebih kuat dan beban tanggungan keluarga yang lebih ringan dibandingkan dengan generasi yang lebih tua. Dengan demikian pemuda dan mahasiswa menempati posisi yang cukup strategis pula bagi Parpol.

Menyimak begitu besarnya jumlah perempuan dan pemuda dalam komposisi penduduk Indonesia, kiranya dapat dipahami jika kedua segmen tersebut dijadikan komponen OSP. Sebab dalam

21 Lihat http://www.bps.go.id/sector/population/Pop_indo.htm; lihat pula http://www.datastatistik-Indonesia.com/componen/option.com/tabel/kat.1/idthabel.116/ite..._didownload 26 Maret 2008.

22 Abdul Khalil Ahmad, "Urgensi Organisasi Sayap Partai", dalam http://www.pdp.or.id/page.php?lang=id&menu=news_view&news_id=1721.

kehidupan politik praktis, aspek jumlah menjadi faktor yang sangat penting, bahkan menjadi penentu kalah-menangnya kontes demokrasi (Pemilu), baik untuk keanggotaan legislatif maupun pimpinan eksekutif di pusat maupun daerah).

Ketiga, untuk mendapatkan pengurus dan kader Parpol misalnya, dibutuhkan sumber daya manusia yang cukup banyak, dan hal itu dapat direkrut antara lain dari OSP maupun Organisasi Kemasyarakatan (Ormas). Apalagi karena khusus untuk segmen perempuan, UU No. 2/2008 dan UU No. 10/2008 mewajibkan kepengurusan Parpol maupun caleg sekurang-kurangnya 30% dari perempuan.

Sedangkan dimasukkannya ulama sebagai salah satu segmen OSP karena mereka memiliki posisi yang cukup strategis. Para ulama pada umumnya memiliki pengikut tradisional,²³ dan biasanya, pengikut tradisional ini mengikuti saja apa yang dianjurkan oleh ulamanya. Dengan demikian para ulama diharapkan dapat menjadi penarik umatnya untuk mendukung Parpol pemilik OSP yang bersangkutan.

POSISI PENTING ORGANISASI SAYAP PARTAI

OSP memiliki posisi yang cukup penting bagi induk organisasinya antara lain karena OSP belum tercemari oleh praktek-praktek politik kotor sebagaimana telah menimpa sementara kalangan elit Parpol di DPR seperti kasus suap, pelecehan seksual serta sering membolos pada rapat-rapat DPR. Hal ini berimplikasi pada rendahnya kepercayaan masyarakat kepada Parpol. Pada situasi seperti itu, partai politik sering menjadi tumpuan kritik, hujatan serta cemoohan rakyat²⁴ dari waktu ke waktu. Memasuki tahun terakhir menjelang Pemilu 2004 misalnya, masyarakat menganggap buruk kinerja partai-partai politik. Bahkan, publik juga menyambut dingin kehadiran

²³ Sutoro Eko, "Membuat Rekrutmen Legislatif Lebih Bermakna," makalah disampaikan pada diskusi untuk Forum Kajian Analisis Sosial tentang "Menyukkseskan Penyelenggaraan Pemilihan Umum 2004 di Provinsi DIY" diselenggarakan oleh Badan Informasi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di Yogyakarta, 17 Desember 2003, hal. 3 (lihat http://www.ireyogya.org/sutoro/membuat_rekrutmen_legislatif.pdf).

²⁴ Sebastian Salang, *Potret Partai Politik di Indonesia: Asesmen Terhadap Keterbukaan, Kiprah dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Forum Politisi, 2006, hal. 37.

partai-partai baru. Publik juga tidak percaya, partai baru akan lebih berkualitas dari partai-partai lama.

Sebab parpol-parpol tersebut, termasuk parpol yang telah memenuhi ketentuan *electoral threshold*, belum ada satu pun yang berhasil menunjukkan perannya sesuai dengan harapan masyarakat. Parpol dianggap lebih banyak mengecewakan masyarakat. Jajak pendapat *Kompas* yang menyoroti kinerja parpol sepanjang tahun 2003, dari 970 responden, sebagian besar (64 persen) menilai kinerja parpol selama tahun 2003 masih buruk. Sebaliknya, yang mengatakan bahwa kinerja parpol sudah baik hanya seperlima bagian (21 persen) responden.²⁵ Lebih dari itu, menurut hasil survei Transparansi Internasional tahun 2004 ditemukan bahwa Partai politik di Indonesia menjadi salah satu institusi yang terkorup di dunia.²⁶ Sementara itu persepsi kurang elok terhadap Parpol juga tercermin dari pendapat Toto Suryaningtyas dalam salah satu artikelnya pada Mei 2006. Menurutnya, selama sewindu masa reformasi berlangsung, partai politik tidak mampu memberikan pelajaran bagi masyarakat luas akan praktik kehidupan demokrasi yang elegan.

Sarana artikulasi politik rakyat itu sering kali mementahkan esensi dirinya dengan lebih banyak meraup kepentingan jangka pendek kelompok maupun tokoh elitenya semata.²⁷ Selanjutnya, dalam jajak pendapat April 2006, sebanyak 82% responden menyuarakan ketidakpuasan terhadap kinerja parpol. Sangat mungkin, penilaian terhadap kinerja parpol terkait dengan apa yang dilakukan wakil-wakil Parpol di DPR maupun DPRD. Hilangnya sikap kritis parpol manakala wakil mereka mendapat posisi nyaman di DPR atau kabinet merupakan wajah lain dari kiprah parpol masa kini. Jajak pendapat April 2006 menguatkan hasil sebelumnya, di mana lebih dari tiga perempat responden bahkan menilai bahwa parpol lebih membela kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat.

Dalam pandangan responden, elite parpol juga dinilai lebih mementingkan kepentingan parpol serta diri sendiri, dan seringkali mengabaikan kepentingan rakyat. Kegagalan parpol lewat wakilnya

25 Sultani Litbang *Kompas* dalam *Kompas*, 19 Desember 2003

26 <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2004/12/09/brk.20041209-81.id.html>

27 Lihat Toto Suryaningtyas, "Demokrasi dalam Pasungan Parpol", *Kompas*, 8 Mei 2006.

di DPR dalam menerjemahkan keinginan publik untuk mengkritisi kasus penjualan aset BUMN, impor beras, maupun kenaikan drastis harga BBM kian membuktikan bahwa parpol belum mampu berperan lebih dari sekadar penyambung artikulasi politik penguasa.²⁸

Geliat partai-partai politik dalam mereguk kekuasaan di era reformasi kian kentara dalam pergulatan memperebutkan kekuasaan di daerah. Pemilihan kepala daerah (pilkada), yang merupakan panggung politik lokal otonom, diincar karena menjadi jalur paling efektif untuk memastikan kekuasaan dan agenda politik mereka terlaksana di daerah. Dari sisi teknis, jalan untuk itu telah diberikan oleh UU No 32 Tahun 2004 yang antara lain menegaskan bahwa siapa pun yang akan maju dalam pilkada harus dicalonkan oleh parpol tertentu atau gabungan Parpol. Kondisi ini cukup membangkitkan kekhawatiran publik. Jajak pendapat bulan Februari 2005 mencatat, 48 persen responden tidak yakin parpol mampu menampilkan calon berkualitas dengan mekanisme demikian.²⁹

Pada akhir 2007, persepsi buruk terhadap kinerja Parpol juga kembali menyeruak. Hal itu antara lain dapat disimak dari pendapat Direktur Eksekutif The Lead Institute Universitas Paramadina Jakarta, Bima Arya Sugiarto seperti berikut:

"Publik mempertontonkan suatu sinisme yang sangat tajam terhadap sepak terjang para aktor politik. Jika pada fase awal reformasi, fenomena politik di tanah air dicirikan oleh gairah politik publik yang sangat besar terhadap setiap proses politik, seperti pendirian partai dan kampanye pemilu, kini seolah terjadi arus balik dari partisipasi publik. Dari seluruh survei atau jajak pendapat yang dilakukan oleh berbagai lembaga, tak ada satu pun yang menunjukkan persepsi publik yang positif terhadap Parpol. Seluruh survei menunjukkan bahwa Parpol hanya dianggap sebagai kendaraan politik belaka dari para aktor politik untuk menuju panggung kekuasaan, ketimbang sebagai lembaga representasi politik yang demokratis."³⁰

28 Toto Suryaningtyas, *ibid.*

29 Toto Suryaningtyas, *ibid.*

30 Bima Arya Sugiarto, *Parpol dan Prospek Demokratisasi di Indonesia*, makalah disampaikan dalam Tarining "Scholl of Democracy: Nurcholish Madjid dan Demokrasi Indonesia" di Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, Kalimantan Selatan 12-13 Desember 2007.

Bahkan di tahun 2008 (Januari – April), persepsi buruk terhadap kinerja Parpol tetap saja tidak berubah dari waktu-waktu sebelumnya. Hal itu terungkap misalnya dari pendapat Direktur Eksekutif The Lead Institute, Bima Arya Sugiarto dalam *Kompas*, 21 April 2008. Menurutnya, meskipun rakyat masih dirundung berbagai masalah sosial akibat kenaikan harga minyak dunia, partai politik *justru* asyik dengan dirinya sendiri. Selain sibuk menyelesaikan konflik internal di tubuhnya, partai politik juga lebih banyak mencurahkan perhatiannya untuk menghadapi Pemilu 2009 dan merebut kekuasaan di daerah melalui pilkada. Oleh Bima antara lain dikatakan bahwa Parpol mengidap *autisme sosial*.

Elite parpol menjadi rabun dengan berbagai persoalan yang melilit masyarakat dan abai dengan keinginan masyarakat. Kondisi ini telah melahirkan ketidakpercayaan publik yang sangat tinggi terhadap parpol dan sistem yang ada. Tingginya jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya atau menjadi golongan putih dalam pemilu dan pilkada, mencerminkan ketidakpercayaan itu. Masyarakat lebih suka membangun basis politik di tingkat akar rumput yang *justru* menegasikan kehadiran parpol. "Sensitivitas parpol terhadap isu-isu yang menjadi perhatian publik sangat kurang. Orientasi parpol melompat jauh ke depan meninggalkan persoalan riil rakyat dan sibuk dengan agendanya sendiri." ³¹

Dalam kondisi kepercayaan rakyat terhadap Parpol sangat rendah dari waktu ke waktu seperti diuraikan di depan, OSP kiranya menempati posisi yang sangat strategis dan dapat berfungsi sebagai komunikator program-program Parpol kepada masyarakat. OSP bahkan dapat menjadi daya tarik yang sangat potensial dalam menjajakan program-program Parpol kepada masyarakat. Lebih dari itu, sesuai dengan namanya adalah "organisasi sayap", OSP diharapkan dapat "menerangkan" Parpol lebih jauh dalam memenuhi fungsinya di tengah-tengah masyarakat.

³¹ *Kompas*, 21 April 2008.

HUBUNGAN OSP DENGAN INDUK ORGANISASI

Sekalipun posisi OSP dalam praksis politik sangat strategis, tetapi yang secara tegas mengatur hubungan tata kerja antara OSP dengan induk organisasinya dalam AD/ART Parpol yang bersangkutan tidak cukup banyak. Parpol-parpol yang mengatur hubungan antara OSP dengan induk organisasinya (Parpol) dalam AD/ART hanya dapat ditemukan pada Partai Golkar, dan Partai Demokrasi Pembaruan (PDP). Sedangkan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) hanya mengatur tata hubungan Partai dengan Organisasi Kemasyarakatan. Tata hubungan OSP dengan Partai Golkar misalnya diatur dalam Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) seperti berikut:

Anggaran Dasar Partai Golkar Hasil Munas di Denpasar tahun 2004 Bab X Pasal 25 mengatur hal-hal seperti berikut:

- "(1) Partai GOLKAR memiliki Organisasi Sayap yang merupakan wadah perjuangan sebagai pelaksana kebijakan Partai yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan strategis, dalam rangka memperkuat basis dukungan Partai;
- (2) Pembentukan Organisasi Sayap diusulkan oleh Dewan Pimpinan Pusat dan ditetapkan oleh Rapat Pimpinan Nasional;
- (3) Pengaturan lebih lanjut tentang Organisasi Sayap diatur dalam Anggaran Rumah Tangga."

Selanjutnya, dalam ART Golkar Pasal Pasal 21 diatur hal-hal berikut:

- "(1) Organisasi Sayap dapat dibentuk di setiap tingkatan Partai;
- (2) Partai Golongan Karya memiliki Organisasi Sayap Perempuan, yaitu Kesatuan Perempuan Partai Golongan Karya (KPPG) dan Organisasi Sayap Pemuda yaitu Angkatan Muda Partai Golongan Karya (AMPG) dan dapat membentuk Organisasi Sayap lainnya sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan Partai;
- (3) Organisasi Sayap di setiap tingkatan memiliki struktur organisasi dan kewenangan untuk mengelola dan melaksanakan ke-

giatan organisasi sesuai bidang/kelompok strategisnya, yang dalam pelaksanaannya dipertanggungjawabkan pada Dewan Pimpinan Partai sesuai tingkatannya;

- (4) Organisasi Sayap tingkat Pusat/Provinsi/Kabupaten/Kota/Kecamatan melaksanakan pembinaan dan pengawasan organisasi yang berada satu tingkat dibawahnya;
- (5) Kepengurusan Organisasi Sayap ditetapkan oleh Dewan Pimpinan Partai sesuai tingkatannya;
- (6) Ketua Umum dan Ketua-Ketua Organisasi Sayap sesuai tingkatannya secara ex-officio menduduki jabatan Ketua dan Wakil Ketua sesuai bidangnya pada Dewan Pimpinan Partai;
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai Organisasi Sayap diatur dalam Peraturan Organisasi.”

Kecuali itu, Golkar juga menjalin kerjasama dengan Organisasi Kemasyarakatan yang mempunyai ikatan sejarah sebagai organisasi pendiri sebagai sumber kader. Hal itu dituangkan dalam Pasal 28 AD yang menyatakan bahwa:

- “(1) Partai GOLKAR menjalin kerjasama dengan organisasi kemasyarakatan sebagai sumber kader, yang mempunyai ikatan sejarah sebagai organisasi pendiri;
- (2) Partai GOLKAR memiliki hubungan dan menjalin kerjasama dengan Organisasi Kemasyarakatan yang didirikannya;
- (3) Partai GOLKAR dapat bekerjasama dengan organisasi kemasyarakatan/lembaga-lembaga yang menyalurkan aspirasinya kepada Partai GOLKAR;
- (4) Pengaturan lebih lanjut ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur dalam Anggaran Rumah Tangga.”

Tata hubungan Partai Golkar dengan Organisasi Kemasyarakatan diatur dalam Pasal 24 ART seperti berikut:

- “(1) Hubungan kerjasama Partai Golongan Karya dengan Organisasi Kemasyarakatan dan Lembaga sebagai sumber kader sebagaimana dimaksud dalam pasal 28 dari Anggaran Dasar, dilakukan melalui pelaksanaan program dan penyaluran aspirasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

(2) Tata Cara menjalin hubungan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan tersendiri yang dikeluarkan oleh Dewan Pimpinan Pusat Partai."

Sementara itu, tata hubungan PDP PDP diatur dalam AD Pasal 49 seperti berikut:

1. Partai membentuk organisasi sayap yang berbentuk organisasi kemasyarakatan atau bentuk lainnya yang langsung dibawah Partai dan mempunyai tujuan untuk memperkuat fungsi dan peran Partai di masyarakat.
2. Partai membina hubungan dan membangun kerjasama dengan organisasi kemasyarakatan, organisasi fungsional, organisasi profesi yang berbentuk lembaga, yayasan, paguyuban, yang sejasas dan seaspirasi dengan Partai.
3. Organisasi sebagaimana tersebut pada ayat (1) dapat membina hubungan dan membangun kerjasama dengan Organisasi Mitra lainnya.

Sedangkan PDI-P mengatur tata hubungan Partai dengan Organisasi Kemasyarakatan dalam AD Pasal 43 seperti berikut:

1. Partai dalam membangun dan menjalin hubungan kerjasama dengan organisasi kemasyarakatan, organisasi fungsional dan organisasi profesi yang sejasas dan seaspirasi dapat menempatkan kader Partai dalam organisasi dimaksud.
2. Hal-hal yang berkaitan dengan mekanisme hubungan dan penugasan anggota/kader Partai seperti tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam Peraturan Partai.

Dalam pada itu, PKS mengatur tata hubungan dan kerjasama partainya dengan pihak di dalam maupun di luar negeri pada Pasal 25 AD dan Pasal 34 ART.

Pasal 25 AD PKS menyatakan hal-hal seperti berikut:

1. Ummat Islam Indonesia merupakan bagian dari ummat Islam sedunia. Partai Keadilan Sejahtera sebagai Partai Da'wah menyatakan dirinya merupakan bagian tak terpisahkan dari gerakan da'wah di berbagai kawasan dunia.

2. Untuk merealisasikan kemaslahatan ummat dan bangsa, Partai melakukan hubungan baik dan kerjasama dengan berbagai pihak di dalam maupun di luar negeri.
3. Majelis Syuro adalah lembaga yang berwenang memutuskan koalisi partai dengan partai atau organisasi lain.

Pasal 34 ART PKS menyatakan hal-hal berikut:

1. Hubungan dengan organisasi yang sejenis baik vertikal maupun horizontal atas dasar wala' dan ta'awun.
2. Hubungan dengan organisasi Islam atas dasar ukhuwah dan ta'awun.
3. Hubungan dengan organisasi umum atas dasar kemanusiaan dan kemaslahatan umum yang dibenarkan Islam.

KELEMAHAN OSP DAN PARPOL

Seperti telah diuraikan di depan, OSP memiliki posisi yang cukup strategis. OSP merupakan sumber kader dan pelaksana kebijakan Partai serta untuk memenuhi kebutuhan strategis dalam rangka memperkuat basis dukungan masyarakat kepada Partai. OSP juga dapat memperkuat fungsi dan peran Partai di masyarakat. Sekalipun begitu, pengaturan tata hubungan OSP dengan Organisasi induknya, seperti hak dan kewajiban masing-masing kurang jelas diatur dalam UU No. 2/2008 tentang Partai Politik. Sebab dalam UU tersebut hanya dirumuskan bahwa "Organisasi sayap Partai Politik merupakan organisasi yang dibentuk oleh dan/atau menyatakan diri sebagai sayap Partai Politik sesuai dengan AD dan ART masing-masing Partai Politik." Dengan rumusan seperti itu, belum cukup jelas apa yang menjadi hak dan kewajiban masing-masing dalam rekrutmen untuk jabatan-jabatan publik misalnya.

Dalam pada itu, sekalipun beberapa Partai Politik telah memasukkan klausul tentang OSP ke dalam AD dan ART-nya masing-masing, tetapi rincian tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak belum cukup jelas diatur. Misalnya mengenai hak dan kedudukan Pengurus dan Anggota OSP setara ataukah tidak dengan Pengurus dan kader serta Anggota Parpol dalam rekrutmen oleh Parpol untuk

jabatan-jabatan publik belum semua Parpol mengaturnya secara rinci dalam AD dan ART-nya masing-masing. Kecuali itu, kedudukan dan hak OSP dalam proses pengambilan keputusan dalam Parpol juga belum cukup rinci diatur dalam AD dan ART masing-masing Parpol.

Berdasarkan temuan-temuan tersebut dapat disimpulkan bahwa pengaturan tata hubungan antara OSP dengan Parpol induk maupun sebaliknya, baik dalam UU maupun AD dan ART Parpol masih belum cukup lengkap. Karena itu, untuk kepentingan kedua belah pihak, tata hubungan dan kedudukan serta hak masing-masing pihak tersebut masih perlu diatur lebih rinci oleh semua Parpol yang berbadan hukum, dan lebih-lebih Parpol yang berhak mengikuti Pemilu legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

PENUTUP

Diakuinya Parpol sebagai badan hukum dan sebagai peserta pemilu legislatif di era demokratisasi dan transparansi sekarang ini membuat pengaturan tata hubungan antara OSP dengan partai politik induknya sewajarnya diatur secara modern,³² demokratis dan transparan pula. Pengaturan tata hubungan tersebut tidak cukup dilakukan dalam model organisasi *paguyuban* (hubungan berdasarkan ikatan emosionalitas), tetapi harus mengarah kepada model organisasi *patembayan* (hubungan berdasarkan rasionalitas). Dengan demikian akan dapat diciptakan suatu hubungan yang saling menguntungkan satu sama lain.

Kesemuanya itu perlu secara jelas dituangkan ke dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Parpol pemilik OSP. Kejelasan

³² Ciri-ciri modernitas antara lain adalah: terbuka (tidak ada sikap apriori atau prasangka; siap menerima perubahan setelah menilai kekurangan-kekurangan yang dialami; senantiasa mempunyai informasi yang lengkap mengenai pendiriannya; memiliki kepekaan terhadap masalah-masalah yang terjadi di sekitarnya dan sadar bahwa masalah tersebut berkaitan dengan dirinya; menyadari potensi yang dapat dikembangkan; berpegang pada perencanaan; dan menghormati hak-hak serta kewajiban-kewajiban dan kehormatan pihak lain (Soerjono Soekanto, *Beberapa Teori Sosiologi tentang Struktur Masyarakat*, Jakarta: CV Rajawali, 1983, hal. 60-61).

pola dan tata hubungan tersebut mencakup hal-hal yang berkaitan dengan:

1. Kedudukan dan fungsi OSP bagi Parpol pemiliknya.
2. Hak-hak dan kewajiban Parpol terhadap Pengurus, kader dan anggota OSP.
3. Kejelasan tentang hak-hak dan kewajiban OSP terhadap Parpol induknya.
4. Kejelasan tentang hak-hak OSP dalam proses pengambilan kebijakan dan keputusan dalam Parpol.
5. Kejelasan tentang hak-hak dan kewajiban Pengurus, kader dan anggota OSP dalam proses rekrutmen kepengurusan Parpol induknya maupun dalam proses rekrutmen jabatan-jabatan publik yang menjadi kewenangan Parpol induknya.

Kejelasan pengaturan tata hubungan antara OSP dengan Parpol induknya tersebut sangat mendesak dilakukan oleh setiap Parpol karena seperti telah disebutkan di depan, tujuan pembentukan OSP antara lain dimaksudkan sebagai sumber kader dan pelaksana kebijakan Parpol serta penguatan basis Parpol di tengah masyarakat yang saat ini cenderung kehilangan kepercayaan terhadap Parpol. Melalui pengaturan tata hubungan yang jelas tentang hak dan kewajibannya Parpol terhadap OSP ataupun sebaliknya, kiranya dapat diharapkan bahwa OSP akan lebih mantap lagi melaksanakan fungsi-fungsi yang dibebankan oleh Parpol induk kepadanya.

KEPUSTAKAAN

Ahmad, Abdul Khaliq, "Urgensi Organisasi Sayap Partai," http://www.pdp.or.id/page.php?lang=id&menu=news_view&news_id=1721.

BP Cipta Jaya, 2008, *Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (dilengkapi dengan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu)*, Jakarta.

Forum Komunikasi Partai Politik dan Politisi Untuk Reformasi, *Perbandingan AD/ART PDI-P, PPP, PKB, PBR*, dalam http://forum-politisi.org/pusat-data/partai_politik/article.php?id=124.

Forum Komunikasi Partai Politik dan Politisi Untuk Reformasi, *Perbandingan AD/ART Partai Golkar, PAN, Partai Demokrat dan PKS* dalam http://forum-politisi.org/pusat_data/partai_politik/article.php?id=125.

Haris, Syamsudin (Ed.). 2007. *Partai&Parlemen Lokal Era Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

IPCOS bekerjasama dengan Friederich Ebert Stiftung, 2001. *Partai dan Kita: Petunjuk Praktis Memahami Partai Politik*, Jakarta: IPCOS bekerjasama dengan Friederich Ebert Stiftung.

Kelompok Kerja Reformasi Tata Kelola Partai Politik Difasilitasi oleh CSIS dengan dukungan International Republican Institute dan United States Agency for International Development, *Rekomendasi Tata Kelola Dan Demokratisasi Partai Politik*, Jakarta: 2007.

Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, Jakarta: 2008.

Laksono, Dave Akbarshah Fikarno, "Pemuda, Dunia Usaha, dan Stabilitas Politik" (<http://www.suarakarya-online.com>, 12 Februari 2008).

Netherlands Institute For Multiparty Democracy. 2006. *Suatu Kerangka Kerja Pengembangan Partai Politik Yang Demokratis*, Jakarta.

Salang, Sebastian. 2007. *Potret Partai Politik di Indonesia: Asesmen Terhadap Kelembagaan, Kiprah dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Forum Politisi.

Soekanto, Soerjono. 1983. *Beberapa Teori Sosiologi tentang Struktur Masyarakat*, Jakarta: CV Rajawali.

Sugiarto, Arya Bima, "Parpol dan Prospek Demokratisasi Di Indonesia," Makalah disampaikan dalam training "School of Democracy: Nurcholish Madjid dan Demokrasi Indonesia," di Universitas Lambung Mangkurat, Kalimantan Selatan, 12-13 Desember 2007.

Sultani, Litbang Kompas, "Partai-partai, Kacang yang Lupa pada Kulitnya", dalam *Kompas*, 19 Desember 2003).

LAMPIRAN:

Tabel 1: Partai-partai Politik Yang Memiliki Organisasi Sayap

| No. | Nama Parpol | Nama Organisasi Sayap Parpol | | | |
|-----|-----------------|---|---|---|---------------------------|
| | | Perempuan | Pemuda | Mahasiswa | Ulama |
| 1 | Partai Golkar | Kesatuan Perempuan Partai Golkar | Angkatan Muda Partai Golkar | | |
| 2 | PDI-P | Sarinah, Srikandi Demokrasi Indonesia (SDI) dan Komunitas Perempuan Perjuangan. | Pemuda Demokrat; dan Banteng Muda Indonesia; Taruna Merah Putih; Barisan Muda Perjuangan. | Kesatuan Pelajar Mahasiswa | Baitul Muslimin Indonesia |
| 3 | PPP | Wanita Persatuan Pembangunan (WPP); Majelis Taklim Maratus Sholihah | Generasi Muda Pembangunan Indonesia (GMPI); Gerakan Pemuda Ka'bah (GPK); dan Angkatan Muda Ka'bah (AMK) | Gerakan Mahasiswa Islam Indonesia (GMII) | |
| 4 | Partai Demokrat | Perempuan Partai Demokrat Republik Indonesia (PDRI) | Generasi Muda Demokrat (GMD); Komite Nasional Pemuda Demokrat (KNPD) serta Pemuda Partai Demokrat | | |
| 5 | PKS | | Gema Keadilan | Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI). | |
| 6 | PAN | Puan Amanat Nasional | Barisan Muda Penegak Amanat Nasional (BM PAN) | | |
| 7 | PKB | Perempuan Kebangkitan Bangsa (PPKB) | | | |
| 8 | PPDK | Perempuan Kebangsaan | Pemuda Kebangsaan | | |

| | | | | | |
|----|---------------|------------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| 9 | PKPB | Organisasi Perempuan Peduli Bangsa | Pemuda Peduli Bangsa, (PKPB); | | |
| 10 | Partai Hanura | Perempuan Hanura | | | |
| 11 | PDP | | Barisan Muda Pembaruan (PB-Pembaruan) | | |

Keterangan: *data-data dihimpun dari berbagai sumber website dan surat kabar.*

Tabel 2: Jumlah Parpol di Indonesia (Menjelang Pemilu 1999 sampai dengan awal April 2008)

| Periode | Jumlah Parpol Mendaftarkan diri sebagai Badan Hukum | Parpol Dinyatakan Absah sebagai Badan Hukum (BH) | Parpol Yang Absah sebagai Peserta Pemilu sekaligus absah sebagai BH |
|---|---|---|--|
| Menjelang Pemilu 1999 | 148 | 141 | 48 |
| Menjelang Pemilu 2004 | 237 | 50 | 24 |
| Menjelang Pemilu 2009 | 115 | 24 Parpol baru | 16 Parpol Peraih kursi dalam Pemilu 2004(otomatis absah sebagai Peserta Pemilu 9 April 2009 berdasarkan Pasal 315 dan 316 huruf d) 18 Parpol baru dinyatakan lolos Verifikasi administratif dan Faktual oleh KPU pada 7 Juli 2008 menjadi Peserta Pemilu 9 April 2009 |
| | | 8 Parpol Peserta Pileg 2004 tetapi tidak dapatkan kursi di DPR | |
| Total Parpol yang absah ber Badan Hukum (gabungan dari menjelang Pemilu 1999 dan 2004 serta 2009) | | 213 | Total Parpol Peserta Pemilu Legislatif 9 April 2009 34 |

Keterangan: data diolah dari berbagai sumber

Penasionalan Partai Politik Lokal

H. Anton Djawamaku

Eksistensi partai politik lokal sesungguhnya telah ditorehkan dalam pemilu 1955, tetapi kemudian meredup dalam kurun waktu yang agak panjang, lalu muncul kembali dalam penyelesaian sengketa di Aceh dan Papua (termasuk Papua Barat). Di Aceh tercatat ada 6 partai politik lokal yang telah lolos verifikasi faktual dan akan ikut ambil bagian dalam pemilu nasional 2009. Sedangkan di Papua perkembangannya agak lamban karena berbagai kontroversi, baik yang lahir berupa kebijakan pemerintah pusat maupun pertentangan politik di tingkat lokal. Namun demikian, kehadiran partai politik lokal tampaknya hanya menunggu waktu saja. Keadaan Aceh dan Papua sesungguhnya tidak jauh berbeda dengan daerah Indonesia lainnya, karena itu peluang partai politik lokal hendaknya dibuka secara nasional. Apalagi sejauh ini partai politik nasional tampaknya hanya untuk memenuhi kepentingan "elite politik" di Jakarta dan mengabaikan kepentingan daerah. Dengan demikian diperlukan penataan ulang sistem pelaksanaan pemilu yang mengintegrasikan partai politik lokal dalam suatu grand design yang bersifat komprehensif.

PENGANTAR

Banyak negara di dunia telah mengakomodasi partai politik (parpol) lokal di dalam sistem politiknya masing-masing. Sistem ini mula-mula berkembang di Inggris, kemudian di daratan Eropa dan selanjutnya dipraktekkan di banyak negara di dunia, terutama bekas jajahan Inggris. Dewasa ini banyak negara di Afrika, Asia, Amerika Latin, Amerika Utara (termasuk Amerika Serikat dan Kanada) dan Karibia, telah mengakomodasi partai politik lokal. Kehadiran partai politik lokal itu dimungkinkan oleh karena para pemimpin dipilih langsung oleh rakyat di daerah pemilihannya. Dalam sistem kepartaian yang mengabsahkan kehadiran partai politik lokal, pada

dasarnya hubungan antara parpol dan konstituennya bersifat emosional. Umumnya kandidat di partai politik lokal dikenal baik oleh rakyatnya, kecuali dalam sistem kepartaian yang tidak mengabsahkan partai politik lokal.¹

Sekedar ilustrasi dapat dikemukakan contoh-contoh kehadiran partai politik lokal di beberapa negara. Di Skotlandia berdiri 17 partai politik lokal, 5 diantaranya memperjuangkan kemerdekaan. Di Jerman, partai politik lokal yang terkenal adalah: *Christian Social Union* telah memerintah wilayah Bavaria selama bertahun-tahun. Partai ini juga bergabung dalam pemerintahan koalisi pada tingkat nasional. Spanyol memiliki banyak partai politik lokal, yaitu di Catalonia, Basque, Idans dan Galicia, sebagian diantaranya memperjuangkan kemerdekaan. Belgia juga memiliki partai politik lokal, yaitu di Fldaners dan Wallonia. Di Kanada, khususnya Provinsi Quebec terdapat partai politik lokal, yaitu *Partai Quebecois*, yang memperjuangkan kemerdekaan Quebec. Di Bouganville, Papua Niugini, tercatat ada 4 partai politik lokal, di antaranya ada yang memperjuangkan kemerdekaan. India juga memiliki banyak partai politik lokal yang diijinkan untuk ikut serta dalam pemilu dan memerintah wilayah jika mereka menang. Sri Lanka juga mempunyai partai politik lokal yang merupakan bagian dari proses penyelesaian konflik di negara itu.²

Tulisan ini pertama-tama menyoroti perkembangan partai politik lokal yang sudah dilegalkan di tiga provinsi di Indonesia: Nanggroe Aceh Darussalam, Papua Barat dan Papua. Bertolak dari kenyataan itu dan kelemahan yang terkandung di dalam partai politik nasional, pada bagian kedua ini disarankan agar peluang bagi partai politik lokal dibuka secara nasional. Pada bagian ketiga dikemukakan beberapa keuntungan politik, apabila partai politik lokal dibiarkan tumbuh subur dalam bingkai Negara Kesatuan RI. Kemudian pada bagian akhir tulisan ini berupa catatan penutup, disarankan

1 Faisal Siagian: "Parpol Lokal dan UU Pemerintahan Aceh", *Suara Karya Online*, 4 Juni 2008.

2 Diangkat dari Laurence Sullivan, UNCEN, Jayapura, Juni 2003: www.papuaweb.org/dlib/sullivan/id/partai lokal rtf; Lihat juga Yusra Habib Abdul Gani, dalam *Serambi Indonesia*, 17 Januari 2008.

penyederhanaan penyelenggaraan pemilu dengan mengakomodasi pemilu nasional dan pemilu lokal.

PARPOL LOKAL DI INDONESIA

Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, partai politik lokal bukanlah sesuatu yang ahistoris. Berkaca pada hasil pemilihan umum 1955, Herbert Feith membagi empat kelompok partai politik yang memperoleh suara di DPR dan Konstituante, yakni partai besar, menengah, kelompok kecil yang bercakupan nasional dan kelompok kecil yang bercakupan daerah. Kelompok yang terakhir ini dikategorikan sebagai partai yang bersifat kedaerahan/kesukuan yang dewasa ini lazim disebut partai politik lokal.³

Partai politik lokal yang dimaksudkan itu diantaranya yang berlokasi di Jawa Barat: Partai Rakyat Desa (PRD), Partai Rakyat Indonesia Merdeka (PRIM), Gerakan Pilihan Sunda, Partai Tani Indonesia (PTI) dan Gerakan Banteng; di Yogyakarta: berdiri Pakempalan Kawula Ngajogjakarta (PKN) pimpinan Pangeran Surjodiningrat. PKN lalu mengikuti pemilu 1955 dengan bendera Grinda; selanjutnya di Kalimantan Barat: Partai Persatuan Daya; di NTB: Persatuan Indonesia Raya NTB – khususnya di Lombok; di Jawa Timur: AKUI (Angkatan Kesatuan Umat Islam). Dari keseluruhan partai politik lokal ini hanya PKN/Grinda dan Partai Persatuan Daya yang mendapat kursi di konstituante⁴

Selanjutnya pada masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru, keberadaan partai politik lokal sama sekali diabaikan, kendati pun tidak mengharamkannya sama sekali. Oleh karena itu pada masa awal reformasi keberadaan partai politik lokal mulai dihidupkan lagi, demi menutup kesenjangan antara rakyat dan partai politik yang harus mewakilinya. Dalam Sidang Tahunan MPR tanggal 18 Agustus 2000, MPR antara lain mengeluarkan rekomendasi yang ditujukan kepada Pemerintah dan DPR. Isinya agar kedua lembaga negara

3 Lihat Saldi Isra: "Partai Politik Lokal", *Koran Tempo*, 22 Juli 2005.

4 Subur Tjahyono: "Partai Politik Lokal dan Romantisme Pemilu 1955", <http://www.prakarsarakyat>, 21 Juli 2005, hal. 1. Lihat juga Racmad Bahari: "Komplikasi Sistem Kepartaian", *Kompas*, 21 November 2007.

tersebut menindaklanjuti Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, selambat-lambatnya 1 Mei 2001, dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.⁵

Perkembangan di Nanggroe Aceh Darussalam

Pada tanggal 9 Agustus 2001 terbit Undang-undang Otonomi Khusus bagi daerah istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Kekhususan ini ditandai dengan memberlakukan syariat Islam, khususnya hukum Islam di daerah itu. Penyelenggaraan otonomi khusus ini sudah mulai dijalankan. Ada polisi syariah, pengadilan syariah dan hukum/hukuman syariah dengan hukum cambuk di depan umum dan resmi. Akan tetapi UU bersangkutan tampaknya tidak memberikan solusi yang memuaskan bagi rakyat Aceh.⁶

Oleh karena itu, bertolak dari MOU Helsinki, Pemerintah dan DPR menyepakati sebuah undang-undang baru tentang Pemerintahan Aceh.⁷ Dalam UU ini antara lain diatur tentang keberadaan, tujuan dan fungsi partai politik lokal. Partai politik lokal harus berasaskan Pancasila dan UUD 1945, kendati pun dibolehkan untuk mencantumkan ciri tertentu yang mencerminkan aspirasi, agama, adat istiadat dan filosofi kehidupan masyarakat Aceh. Berkaitan dengan itu maka partai politik lokal dilarang melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945 dan keutuhan NKRI. Sedangkan tujuan umum dan fungsi partai politik lokal ini pada dasarnya tidak berbeda dengan partai politik umumnya. Lalu, tujuan khusus partai politik lokal berkaitan dengan ruang lingkup ke-Aceh-an. Dalam hal ini adalah meningkatkan partisipasi politik masyarakat berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; selain

5 Ketetapan MPR-RI N0. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, khususnya Lampiran III butir 1.

6 UU N0. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Lembaran Negara RI (LNRI) Tahun 2001 dan Tambahan Lembaran Negara RI (TLNRI) N0. 4134.

7 UU N0. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. LNRI Tahun 2006 N0. 62 dan TLNRI N0. 4633.

itu memperjuangkan cita-cita partai politik lokal sesuai dengan kekhususan dan keistimewaan Aceh.⁸

Selanjutnya, ditegaskan bahwa untuk dapat didaftarkan dan disahkan sebagai badan hukum, partai politik lokal harus mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% di kabupaten/kota yang ada di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan 25 dari jumlah kecamatan dalam kabupaten/kota yang bersangkutan. Ditegaskan bahwa partai politik lokal harus mempunyai akte notaris yang memuat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta struktur kepengurusan. Partai politik lokal juga diwajibkan mempunyai kantor tetap dan memperhatikan 30% kepengurusan perempuan. Setelah memenuhi seluruh persyaratan yang ditentukan oleh UU N0. 11 Tahun 2006, partai politik lokal bersangkutan menjalani proses pemeriksaan dan verifikasi, selanjutnya partai politik local yang memenuhi syarat diberikan status badan hukum oleh kantor Depkumham NAD.⁹

Disamping itu, ditegaskan bahwa partai politik lokal berhak melakukan kerja sama dengan partai politik nasional. Misalnya, dalam hal mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakilnya, Bupati dan Wakilnya, demikian juga Walikota dan wakilnya. Kerja sama ini juga dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas kinerja partai politik lokal pada pemilu untuk memilih anggota DPRA (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh) dan anggota DPRK (Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota) di Aceh. Untuk membuka ruang partisipasi anggota partai politik lokal dalam pemilu nasional, mereka secara perorangan dapat merangkap keanggotaan satu partai politik nasional. Ruang partisipasi yang dimaksudkan itu ialah anggota partai politik lokal dapat memilih atau dipilih dalam pemilu nasional. Keanggotaan rangkap ini dilakukan setelah mendapat izin tertulis dari pimpinan partai politik lokal.¹⁰

8 Khusus mengenai partai politik lokal diatur dalam BAB XI pasal 75 – 85 UU N0. 11 Tahun 2006. Penjabaran lebih lanjut diatur dalam PP N0. 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh. LNRI Tahun 2007 N0. 43 dan TLNRI N0. 4708.

9 Lihat pasal 75 dan 76 UU N0. 11 Tahun 2006.

10 Lihat pasal 83 ayat (3) UU N0. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. LNRI Tahun 2007 dan TLNRI 4708. Lihat juga pasal 10 dan 11 PP N0. 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh. LNRI Tahun 2007 N0. 43 dan TLNRI N0. 4708.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diuraikan di atas, pada tanggal 25 Mei 2008 tercatat 12 partai politik lokal yang lolos verifikasi tertulis dan mendapatkan status badan hukum.¹¹ Akan tetapi setelah dilakukan verifikasi faktual oleh Komisi Independen Pemilihan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tanggal 7 Juli 2008 di Jakarta, KPU mengumumkan bahwa hanya 6 partai politik yang dimaksud masing-masing adalah: (1) Partai Aceh; (2) Partai Aceh Aman Seujahtera; (3) Partai Bersatu Atjeh; (4) Partai Daulat Atjeh; (5) Partai Rakyat Aceh (6) Partai Suara Independen Rakyat Aceh. Dengan demikian tercatat ada 40 partai politik yang akan mengikuti pemilu 2009. Selain partai politik lokal yang telah disebutkan itu, terdapat 16 partai politik nasional yang memiliki kursi di DPR dan 18 partai politik nasional yang lolos dalam verifikasi faktual.¹²

Sebelumnya dalam sidang paripurna di Banda Aceh tanggal 13 Juni, DPRA mensahkan rancangan *kanun* (=Perda) tentang Partai Politik Lokal. Di dalam *kanun* bersangkutan termuat syarat "mampu baca Alquran" bagi calon legislatif dari partai lokal dan nasional. Syarat tersebut disetujui melalui pemungutan suara 33 dari 55 anggota legislatif yang hadir dalam sidang paripurna DPRA.¹³ Dengan demikian telah tersedia keseluruhan kerangka hukum bagi penyelenggaraan pemilu 2009 di NAD.

Perkembangan di Papua

Pada tanggal 21 November 2001 terbit UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, di dalamnya juga mengatur tentang partai politik lokal di wilayah itu¹⁴. Akan tetapi kehadiran UU tersebut, justru semakin memperbesar kontroversi di kalangan masyarakat yang sebelumnya telah menolak kehadiran UU No. 45 Tahun 1999. Oleh karena UU yang terakhir itu memberikan legalitas pemekaran bagi Provinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Mimika, Puncak Jaya dan Kota Sorong.¹⁵

11 http://hukumham.info/index.php?option=com_content&task=view&id=922

12 *Kompas*, 8 Juli 2008.

13 *Antara*, 14 Juni 2008.

14 Dimuat dalam LNRI Tahun 2001 N0. 135 dan TLNRI N0. 4151.

15 Dimuat dalam LNRI Tahun 1999 N0. 173 dan TLNRI N0. 3894.

Perkembangan ini justru semakin memanaskan konflik hukum dan konflik horizontal dalam masyarakat Papua. Persoalan ini semakin lebih rumit ketika Presiden Megawati pada tanggal 27 Januari 2003 mengeluarkan Inpres N0. 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan UU No. 45 Tahun 1999.

Dalam kondisi demikian pada tanggal 23 Desember 2004, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua.¹⁶ Dengan dasar peraturan tersebut berhasil dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) dan dilantik pada tanggal 31 Oktober 2005. Sebuah lembaga yang mempunyai peranan sentral dan vital agar UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua dapat dilaksanakan. Jadi setelah menunggu lebih dari 4 tahun lamanya, barulah UU No. 21/2001 mulai dapat diwujudkan. Paling kurang ada dua kendala pokok yang membuat perkembangan di Papua tersendat-sendat:¹⁷

Pertama, rasa saling curiga yang mendalam antara pemerintah pusat dan rakyat Papua. Pemerintah menganggap bahwa MRP adalah *superbody* (lembaga superior) yang dapat menjadi jembatan atau langkah awal Provinsi Papua menuju kemerdekaan. Oleh karena itu sejauh mungkin pembentukan MRP perlu dihambat. Meskipun sebenarnya kekhawatiran tersebut terlalu berlebihan, mengingat pasal 68 ayat (2) UU No 21/2001 menyebutkan bahwa Pemerintah Pusat berwenang melakukan pengawasan represif terhadap semua jenis peraturan daerah Provinsi Papua dan Keputusan Gubernur. Sementara itu masyarakat Papua beranggapan bahwa pembentukan MRP merupakan syarat mutlak, karena tanpa MRP Otsus Provinsi Papua tak dapat dilaksanakan.

Kedua, pertentangan politik di tingkat lokal, khususnya berkenaan dengan agenda pemilihan kepala daerah di tingkat provinsi di kedua wilayah Papua. Hal ini terkait dengan kewenangan MRP dalam Pilkada, yaitu: memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur, yang diusulkan oleh DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua). Bagi elite politik (terutama

16 Dimuat dalam LNRI Tahun 2004 N0. 165 dan TLNRI N0. 4461.

17 Untuk uraian lebih rinci lihat J. Kristiadi: "Jalan Berliku Menuju dan Mewujudkan Otonomi Khusus Papua", *Jurnal Politika*, Vol. 1 N0. 3 Desember 2005, hal. 54-56.

para kandidat Gubernur/Wakil Gubernur), menurut perhitungannya lebih diuntungkan apabila Pilkada dilakukan oleh DPRP tanpa persetujuan MRP. Mereka cenderung menghendaki pembentukan MRP tidak dianggap terlalu mendesak. Pertimbangannya, kehadiran MRP mungkin dapat mengganjal pencalonannya.

Akhirnya pada tanggal 11 November 2004 Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa UU No. 45 Tahun 1999 yang berkenaan dengan pemekaran Papua batal demi hukum, karena bertentangan dengan UUD 1945 pasal 18B ayat (1) dan (2). Walaupun demikian Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat dan kabupaten lain yang sudah terbentuk sebelum keputusan ini dibuat adalah sah, karena pembatalan UU No. 45/1999 mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, yaitu 11 November 2004.¹⁸ Dengan demikian hanya UU No. 21 Tahun 2001 yang tetap berlaku dan kontroversi yang selama ini merenggut energi masyarakat Papua mulai menyusut.

Empat tahun kemudian UU No. 21 Tahun 2001 mengalami penyempurnaan dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2008. Dalam hal ini terjadi dua perubahan penting sebagai berikut. *Pertama*, Otonomi Khusus tidak hanya berlaku bagi Provinsi Papua, tetapi juga bagi Provinsi Papua Barat (sebelumnya bernama Irian Jaya Barat); *Kedua*, Penghapusan pasal 7 ayat (1) huruf a bahwa tugas dan wewenang DPRP memilih Gubernur dan Wakil Gubernur; demikian juga pasal 7 ayat (1) huruf 1 bahwa tugas dan wewenang DPRP memilih para utusan provinsi untuk menjadi anggota MPR-RI, ditiadakan. Penerbitan Perpu ini sekaligus juga memberikan payung hukum “darurat” bagi keberadaan Provinsi Papua Barat, karena kekosongan hukum pasca pembatalan UU No. 45 Tahun 1999 mengenai pemekaran Papua oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁹

Jadi bertolak dari UU No. 21 Tahun 2001, yang dimaksudkan dengan otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan, baik kepada Provinsi Papua maupun Provinsi Papua Barat, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat

18 *Kompas*, 12 November 2004.

19 Lihat *Berita Antara*, 21 April 2008.

menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Dalam UU ini, selain Gubernur Kepala Daerah, ditetapkan pula Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) selaku badan legislatif dan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang adalah representasi kultural orang asli Papua. MRP memiliki wewenang tertentu demi perlindungan bagi hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama.²⁰

Dalam UU bersangkutan ini ditegaskan pula bahwa penduduk di kedua provinsi Papua dapat membentuk partai politik. Tentu saja rumusan seperti itu membuka penafsiran ganda. Akan tetapi apabila jalan lurus yang ditempuh, maka partai politik yang dimaksudkan di dalam UU Otonomi Khusus ini tidak lain adalah partai politik lokal. Berkaitan dengan partai politik bersangkutan, dirumuskan di dalam UU bahwa tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²¹

Sejauh ini belum ada peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk mengakomodasi berbagai hal berkenaan dengan partai politik lokal di Papua. Dengan demikian rumusan UU bersangkutan berkenaan dengan partai politik, tidak lain adalah pasal-pasal mati. Sebab semuanya tergantung pada kemauan politik dari pemerintah pusat di Jakarta untuk menjabarkan secara operasional ketentuan tersebut. Rupanya hal itu sengaja didesain oleh mayoritas kekuatan politik di tingkat pusat, karena kecurigaan yang berlebihan terhadap aktivitas masyarakat Papua. Pada hal untuk melakukan desentralisasi politik, kehadiran partai politik lokal merupakan keniscayaan.

Walaupun belum ada legalitas operasional bagi pembentukan partai politik lokal di Papua, pada tanggal 8 Maret 2007 dideklarasikan berdirinya sebuah partai politik lokal, yaitu Partai Kebangkitan Rakyat Papua (PKRP). Partai politik lokal ini dalam perekutan anggotanya tidak bersifat eksklusif (hanya untuk orang asli Papua), melainkan terbuka bagi semua masyarakat yang berada di wilayah

20 Lihat UU N0. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, khususnya pasal 1 ayat a, b, f, dan g.

21 Lihat pasal 28 ayat (1) dan (2) UU N0. 21 Tahun 2001.

itu.²² Agar memiliki legalitas hukum yang lebih memadai, hendaknya DPRP bersama-sama dengan Gubernur segera menyelesaikan Rancangan Perdasus mengenai Partai Politik Lokal Papua, dan dengan demikian pula MRP dapat segera memberikan pertimbangan dan persetujuannya.²³ Pendeknya kerja sama dan kerja keras ketiga lembaga ini mewujudkan Perdasus mengenai partai politik lokal, akan segera membuka cakrawala baru yang lebih positif bagi partisipasi dan perkembangan masyarakat Papua secara keseluruhan.

PELUANG PARPOL LOKAL

Sejauh ini partai politik lokal hanya berlaku bagi provinsi Aceh, Papua dan Papua Barat. Pertanyaan yang segera muncul adalah mengapa kebijakan ini hanya berlaku di tiga daerah bersangkutan? Pada hal sebagian besar daerah provinsi Indonesia lainnya memiliki kondisi obyektif yang hampir serupa dengan ketiga daerah tersebut dan mungkin hanya berbeda secara gradual. Jadi dituntut perlakuan yang relatif sama bagi semua provinsi. Oleh karena itu seiring dengan kebijakan yang berlaku di tiga wilayah provinsi di atas, hendaknya segera dibuka peluang bagi provinsi Indonesia lainnya untuk menerapkan kebijakan yang serupa. Membangkan keadaan ini berlaku berlarut-larut berarti mengokohkan ketidakadilan atas daerah-daerah provnsi lainnya, yang pada dasarnya memiliki kondisi yang relatif sama dengan ketiga daerah tersebut di atas.

Keberadaan partai politik lokal justru membuka peluang bagi usaha menyehatkan ketatanegaraan kita. Sejauh ini kebijakan desentralisasi (tertuang dalam UU tentang Pemerintahan Daerah) telah kita miliki dan terus menerus disempurnakan. Tampaknya hal itu tidak bisa mundur lagi. Akan tetapi yang belum ada justru sistem kepartaian yang demokratis dan desentralistik. Keadaan ini menimbulkan kekakuan-kekakuan politik dan ketegangan-ketegangan, bahkan konflik di tingkat rakyat di bawah. Dalam pengajuan calon kepala daerah, misalnya, rakyat setuju "A" akan tetapi DPP Partai Politik menolak dan menyetujui "B", dan seterusnya.

22 "PKRP Partai Lokal Keanggotaan Terbuka", *Foker LSM Papua*, 28 Maret 2007.

23 Pasal 20 ayat (1) butir c tentang tugas dan wewenang MRP. UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. LNRI Tahun 2001 No. 135 dan TLNRI 4151.

Dengan adanya partai politik lokal, ketegangan dan bahkan konflik politik seperti itu tidak perlu terjadi lagi, sebab banyak persoalan politik di daerah justru harus diselesaikan oleh daerah sendiri. Dengan demikian keberadaan partai politik lokal akan menandai dan sekaligus menegaskan desentralisasi politik (khususnya partai politik), seiring-sejalan dengan desentralisasi pemerintahan. Aneh jika desentralisasi pemerintahan diselenggarakan dan terus menerus diperbarui, tetapi sumber-sumber rekrutmen untuk jabatan-jabatan di pemerintahan daerah tetap berasal dari partai-partai politik yang sentralistik.²⁴

Sementara pengamat dan kalangan tokoh politik mengkhawatirkan munculnya partai politik lokal dapat mendorong menguatnya separatisme. Di antaranya Fraksi TNI/Polri ketika membahas RUU Partai Politik tahun 2002 menentang keras usul agar partai politik lokal diwadahi dalam UU Parpol. Ketua Panitia Khusus RUU Parpol waktu itu Yahya Zaini secara sinis mempertanyakan apakah gagasan partai politik lokal cocok dengan sistem Negara Kesatuan yang dianut Indonesia ? Pengamat politik dari UGM, I Ketut Putera Erawan berpendapat bahwa dengan membuka peluang membentuk partai politik lokal, perjuangan yang tadinya bersifat informal di luar negara menjadi formal. Lebih lanjut ditegaskannya: "Parpol lokal itu tahapan untuk merebut kursi politik lokal dan jika berkuasa, akan mulai mempertanyakan pola hubungan dengan pusat" Menurut mantan Kepala Staf Teritorial ABRI Letjen TNI (Purn) Agus Widjojo, dengan selesainya wacana partai politik lokal yang ditolak itu, mestinya selesai sudah kemungkinan didirikannya partai politik lokal.²⁵

Akan tetapi hal itu disanggah oleh sejumlah pengamat politik lainnya. Ditegaskan bahwa partai politik lokal merupakan sumber separatisme adalah sesuatu yang mengada-ada. Separatisme tumbuh karena ketidakadilan, kesewenang-wenangan, tersumbatnya aspirasi di suatu wilayah dan segala bentuk penyalahgunaan kekuasaan

24 Lihat ulasan Harry Tjan Silalahi: "Parpol Lokal, Siapa Takut?", *Kompas*, 19 Juli 2005. Hal senada juga dikemukakan oleh Ramlan Subarkti: "Perkembangan Partai Politik di Indonesia", dalam http://www.knaw.nl/indonesia/transition/workshop/work_in_progress_03.

25 Subur Tjahyono, http://www.prakarsa_rakyat.org, op.cit. hal. 2.

lainnya. Sebaliknya kehadiran partai politik lokal justru dapat dijadikan kanalisasi dan instrumen bagi masyarakat di daerah untuk menyalurkan aspirasi mereka. Pasalnya partai politik berskala nasional tidak mungkin dapat menampung dan mengagregasi kepentingan rakyat di daerah yang sedemikian beragam. Beberapa provinsi yang pernah meneriakkan kemerdekaan seperti Aceh dan Papua, bukan karena hadirnya partai politik lokal. Alasan utama, meski kedua wilayah itu sudah puluhan tahun menjadi bagian dari NKRI, mereka bukan saja merasa nasibnya terabaikan, tetapi mengalami penindasan oleh pemegang kekuasaan.²⁶

Secara lebih rinci dapat dikemukakan beberapa kelemahan dari partai politik nasional, sehingga hal itu sekaligus juga menjadi pendorong utama perlunya menguatkan partai politik lokal di Indonesia. Hal-hal yang dimaksudkan itu adalah sebagai berikut.²⁷

Pertama, keinginan memunculkan partai politik lokal untuk sebagian menunjukkan bahwa partai-partai politik nasional hingga saat ini masih belum mampu mengakomodasi aspirasi politik pada semua level wilayah, etnik, golongan dan komunitas di seluruh NKRI. Pola representasi para elite partai politik yang tampak diwarnai oleh dominasi oligarki elite nasional. Kenyataan itu pada akhirnya semakin menyingkirkan peluang para tokoh lokal dan bahkan mereka terus terlempar dari panggung politik nasional. Dominasi kalangan elite partai politik yang telah menjadi “orang Jakarta” ini terlihat jelas di dalam penentuan daftar nomor urut pencalonan dan kesempatan mendapatkan kursi DPR.

Kedua, budaya kepartaian pada level nasional menunjukkan berbagai dominasi para “elite nasional” partai terhadap proses politik di tingkat lokal. Hingga saat ini kita dapat menyaksikan bagaimana mayoritas partai politik nasional tidak banyak memberikan prioritas kepada para kader lokal mereka di dalam pencalonan pilkada. Bahkan banyak kalangan *free rider* yang memiliki popularitas dan uang, de-

26 Lihat Leo Leono: “Bisakah Partai Lokal Jadi Solusi?”, <http://www.berpolitik.com>, 6 Juli 2007.

Lihat juga J. Kristiadi: “Takut Dengan Partai Lokal?”, *Kompas*, 19 Juli 2005. Demikian juga pendapat Direktur Eksekutif Cetro, Hadar N. Gumay dalam *Sinar Harapan*, 16 Juni 2003.

27 Bandingkan dengan ulasan Ahmad Nyarwi: “Kontroversi Partai Lokal”, *Media Indonesia.com*, 17 Juli 2007. Lihat juga J. Kristiadi: *op.cit.* hal. 3-4.

ngan mudah "membeli perahu" partai-partai politik nasional. Kita dapat menyaksikan bagaimana berbagai dominasi para "elite Jakarta" di dalam proses penjaringan, penyaringan, dan penentuan para kandidat yang maju dalam berbagai peristiwa pilkada. Banyak kasus menunjukkan bahwa berbagai konflik -- baik laten maupun terbuka -- yang terjadi menjelang dan pasca pilkada disebabkan oleh intervensi "elite Jakarta". Jika intervensi tersebut berdasarkan pertimbangan integritas, kompetensi dan akuntabilitas politik, masih masuk akal. Akan tetapi jika hal itu berdasarkan pada faktor *like and dislike*, tentu semakin menunjukkan arogansi "elite Jakarta" .

Ketiga, terdapat kecenderungan bahwa mayoritas partai nasional kurang mampu menjalankan fungsi pendidikan politik, integrasi politik, dan agregasi kepentingan di berbagai daerah. Hal ini tampak dari adanya dominasi elite nasional di masing-masing partai dari kalangan (kedaerahan dan etnik) tertentu, kalangan keluarga tertentu, golongan tertentu dan jaringan tertentu, sehingga menjadikan fungsi-fungsi tersebut di atas tidak pernah berjalan. Terbukti hingga saat ini, tidak semua partai nasional mampu berkembang sebagai sebuah partai politik yang modern. Bahkan dalam kadar tertentu, beberapa partai politik nasional hanya menunjukkan eksistensinya dalam beberapa peristiwa politik utama, seperti pemilu dan pilkada. Di luar itu, sering kali eksistensi beberapa partai nasional tak ubahnya partai papan nama.

Keempat, budaya kepartaian yang berkembang pada partai nasional tampak lekat sekali dengan budaya feodal dan dalam kadar tertentu, masih menampakkan watak yang otoriter. Akibatnya, berbagai proses interaksi dan komunikasi politik pada berbagai tingkat berlangsung secara elitis. Tidak banyak partai nasional yang memiliki sistem dan budaya kepartaian yang sehat. Akibatnya berbagai proses komunikasi politik hanya berlangsung di kalangan "klik-klik politik tertentu". Dalam jangka panjang, proses ini tentu tidak menutup kemungkinan perlawanan (resistensi) yang terus menguat di kalangan elite lokal di berbagai daerah di Indonesia. Jika tidak direspons secara sehat, kondisi ini tentu berisiko bagi proses integrasi politik nasional.

Kelima, masyarakat Indonesia yang plural dan berada dalam wilayah yang amat luas harus mempunyai instrumen politik yang dapat menampung seluruh aspirasi masyarakat daerah. Partai politik berskala nasional tidak akan dapat menampung dan mengagregasikan kepentingan rakyat di daerah yang sedemikian beragam. Lembaga seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang berfungsi sebagai institusi yang mewakili wilayah dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional, tidak cukup memadai. Lebih-lebih dewasa ini peran dan fungsi DPD masih dimandulkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku

Keenam, dengan diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung, seharusnya masyarakat di daerah diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk membentuk partai politik lokal, agar calon-calon kepala daerah benar-benar kandidat yang mereka kehendaki. Tidak seperti praktek yang selama ini terjadi, kepentingan masyarakat lokal harus disesuaikan dan tunduk kepada kepentingan elite partai di Jakarta.

Ketujuh, tidak kalah penting, kehadiran partai politik lokal dapat mendorong proses demokratisasi internal partai politik.

KEUNTUNGAN HADIRNYA PARPOL LOKAL

Paling kurang terdapat enam keuntungan politik apabila partai politik lokal dibiarkan tumbuh subur dalam bingkai Negara Kesatuan RI. Keuntungan yang dimaksud adalah sebagai berikut:²⁸

Pertama, menguatnya pengakuan terhadap kebebasan politik yang dijamin oleh konstitusi. Dalam hal ini partisipasi politik masyarakat akan tersalurkan dalam wadah partai politik yang memiliki warna yang sesuai dengan karakter dan lokalitas daerah dan wilayahnya. Partisipasi politik semacam ini akan makin mendekatkan pemimpin dengan masyarakatnya, sehingga terbangun jembatan politik yang

²⁸ Lihat Muradi Clark: "Partai Politik Lokal: Demokrasi atau Disintegrasi?"; <http://muradi.wordpress.com/200706>, 6 Januari 2007. Bandingkan dengan pendapat Rusdi Marpaung, dalam berita: "Partai Lokal Relevan Tetapi Belum Saatnya", *Hukum on line. com*; 16 November 2007.

mampu mewujudkan tata kelola kebijakan yang berbasis pada aspirasi politik masyarakat.

Kedua, adanya kendaraan politik yang sesuai dengan karakter dan lokalitas daerah dan wilayahnya. Dalam hal ini keberadaan partai politik lokal secara substansial memang menginginkan untuk menuntut kemerdekaan dan pemerintahan sendiri. Hal ini karena masyarakat secara terbuka dan aktif terlibat dalam proses pemilihan pemimpinnya, tanpa campur tangan pemerintah pusat. Karakteristik pemimpin politik yang dihasilkan akan mengikuti selera politik masyarakatnya, sehingga peran pemerintah pusat hanya menjadi penegas dari hasil tersebut.

Ketiga, rekrutmen politik lebih transparan dan berbasis pada masyarakat sendiri. Rekrutmen tersebut menjadi isu yang signifikan, karena kerap kali calon-calon dalam pilkada tidak berbasis di daerah dan wilayahnya. Kenyataan terakhir itu dapat dilihat sebagai langkah mundur dalam penguatan politik lokal. Rekrutmen politik untuk mengisi posisi-posisi strategis di daerah, akan makin kuat legitimasinya apabila diperoleh dari seleksi yang dilakukan oleh sejumlah partai politik lokal, dan hasil dari konstelasi pilkada. Dengan berbasis pada dukungan partai politik lokal, seleksi kepemimpinan di wilayah yang bersangkutan akan lebih selektif dan efektif. Oleh karena partai politik lokal yang akan menyeleksi calon-calon, diasumsikan lebih tahu karakteristik dan potensi daerahnya. Jadi dengan adanya partai politik lokal, saringan terhadap potensi kepemimpinan daerah yang bersangkutan akan lebih baik.

Keempat, bertambahnya pilihan politik bagi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya. Jadi dengan adanya partai politik lokal secara prinsip menambah alternatif bagi masyarakat untuk menentukan pilihan politiknya. Beragamnya pilihan calon yang diusung dengan berbagai kendaraan politik, secara inheren melakukan pendidikan politik masyarakat. Dalam hal demikian itu yang terbangun tidak hanya sekedar sentimen kedaerahan atau lokal, tetapi juga pembangunan kesadaran dan pendidikan politik masyarakat perihal calon-calon yang ada. Sebab, harus diakui bahwa salah satu peluang yang harus diminimalisir dalam pembangunan partai politik lokal adalah terbangunnya sentimen kedaerahan yang

membabi buta. Hal ini pada akhirnya menghilangkan semangat dan tujuan positif dari adanya partai politik lokal.

Kelima, memberikan ruang bagi seluruh potensi daerah untuk berpartisipasi dalam pembangunan daerah. Jadi tereksplorasinya segenap potensi daerah untuk bersama-sama membangun daerah dan wilayahnya secara konstruktif. Keberadaan potensi daerah yang tidak muncul saat menggunakan sistem kepartaian nasional, karena adanya campur tangan pusat maupun dewan pimpinan pusat partai bersangkutan dalam pencalonan dan seleksi kandidat. Hal itu akan tereduksi dengan diperbolehkannya partai politik lokal. Dengan demikian muncul peluang bagi potensi lokal yang selama ini tidak terakomodasi untuk membuktikan kapasitasnya lewat kendaraan politik partai politik lokal.

Keenam, dengan adanya partai politik lokal diasumsikan akan memberikan garansi regenerasi kepemimpinan politik daerah yang berkesinambungan. Regenerasi kepemimpinan politik di daerah tidak lagi terinterupsi oleh kepentingan pemerintah pusat atau pengurus partai di tingkat pusat yang hanya akan memaksakan calon-calon *dropping* dari dewan pimpinan partai atau rekayasa pemerintah pusat. Regenerasi kepemimpinan politik yang berkesinambungan, memberikan harapan bagi masyarakat untuk secara bersungguh-sungguh memberikan aspirasi politiknya, agar daerahnya lebih maju dengan tetap memperhatikan asas tata kelola pemerintahan yang baik.

PENUTUP

Partai politik lokal perlu diakomodasi dalam sistem pemilu nasional. Oleh karena sistem pemilu yang kini berlangsung, dengan hanya melibatkan partai-partai politik nasional, kurang membuka ruang bagi partisipasi aktif komponen-komponen masyarakat lapisan bawah. Peluang bagi partai politik lokal itu kiranya dapat dimulai dalam penyelenggaraan pemilu pada tahun 2014. Dengan demikian waktu yang tersedia untuk penataan ulang terhadap sistem pelaksanaan pemilu kiranya cukup memadai. Dalam hal ini penerapan partai politik lokal harus diintegrasikan dalam suatu *grand*

design sistem pemilu yang bersifat komprehensif. Dengan demikian penyempurnaan yang perlu dilakukan tidak bersifat parsial.

Dalam hubungan itu ada yang mengusulkan agar pemilu yang selama ini dilakukan sebanyak lima kali (pilkades, pilkada bupati/walikota, pilkada gubernur, pemilu anggota parlemen (DPR,DPRD,DPD dan MPR) serta pemilu Presiden dan Wapres), cukup dilakukan tiga kali saja dalam lima tahun. Caranya biar DPR yang mengatur.²⁹ Tampaknya tidak ada argumentasi dibalik usul yang disampaikan, kecuali sikap enggan untuk terus menerus menyelenggarakan pelbagai pemilu dalam kurun waktu lima tahun. Pada sisi lain ada yang mengusulkan agar dilakukan penyederhanaan penyelenggaraan pemilu, sehingga hanya dikenal dua momentum, yaitu "pemilu nasional" dan "pemilu daerah" atau pemilu lokal.³⁰

Lebih lanjut dikemukakan bahwa pemilu nasional diselenggarakan untuk memilih Presiden/Wapres, anggota DPR dan anggota DPD, pada saat yang bersamaan. Pemilu Presiden/Wapres diikuti oleh pasangan calon perseorangan yang diusulkan oleh partai politik nasional. Partai politik lokal tak bisa ikut pemilu nasional. Jika dukungan partai politik lokal menyebar ke beberapa provinsi, partai bersangkutan bisa naik "status" menjadi partai nasional dan menjadi kontestan pemilu nasional.

Sedangkan pemilu daerah atau lokal dimaksudkan untuk memilih anggota DPRD (provinsi, kabupaten, kota) dan pilkada yang dapat dilakukan secara bersamaan. Pemilu daerah bisa diikuti oleh partai nasional dan partai lokal, sesuai cakupan pengaruh partai bersangkutan. Partai-partai politik nasional yang tidak memenuhi syarat UU untuk mengikuti pemilu nasional, otomatis menjadi partai yang bersifat lokal. Dengan demikian, baik partai politik nasional maupun partai politik lokal bukanlah suatu dikotomi.

Pemikiran mengenai penyederhanaan penyelenggaraan pemilu memiliki beberapa keuntungan sebagai berikut:

29 Hal ini disampaikan oleh Wapres Jusuf Kalla di hadapan peserta Pendidikan Singkat Angkatan XV Lembaga Ketahanan Nasional tanggal 10 Juli 2007 di Jakarta, *Suara Karya*, 11 Juli 2007.

30 Lihat Syamsuddin Haris: "Partai Lokal dan Pemilu Daerah", *Kompas*, 12 April 2006.

- (1) Dari segi kepartaian, pemisahan pemilu nasional dan daerah (lokal) dapat mengurangi jumlah partai yang bertarung di tingkat nasional. Oleh karena partai-partai politik dengan pengaruh terbatas tidak perlu membuang energi untuk ikut pemilu nasional.
- (2) Partai-partai politik kecil nasional yang gagal menempatkan kandidatnya akan memfokuskan diri demi merebut pengaruh dalam pemilu daerah. Hal ini positif karena memaksa politisi berjuang dari bawah dalam merebut dukungan konstituen dan menuntut mereka lebih bertanggungjawab di daerah pemilihannya.
- (3) Perdebatan status pilkada --masuk rezim pemilu atau rezim pemerintahan daerah-- menjadi tidak perlu. Oleh karena pemilu daerah diselenggarakan dalam rangka pembentukan pemerintahan daerah.
- (4) Oleh karena pemilu daerah diselenggarakan secara terpisah dari pemilu nasional, isu pembangunan daerah berpeluang tampil secara publik tanpa harus tenggelam oleh isu-isu politik nasional.

Dengan demikian kekhawatiran munculnya banyak partai lokal menjadi tidak beralasan, oleh karena politisi yang gagal di tingkat nasional akan “pulang kandang”, memperkuat basis partai kecil nasional yang realitasnya adalah partai lokal. Kekhawatiran bahwa partai lokal akan membuka peluang separatisme tidak perlu ada jika sejak awal disepakati bahwa tekanan pengertian “lokalitas” lebih pada wilayah yang terbatas dan mencakup satu atau beberapa provinsi saja.

Karena itu pula maka perbedaan antara partai politik nasional dan partai politik lokal terletak pada dua hal: *Pertama*, hak untuk ikut pemilu. Bagi partai politik nasional bisa mengikuti dua momentum pemilu (nasional dan daerah), sedangkan partai politik lokal hanya mengikuti pemilu daerah atau lokal. *Kedua*, kepengurusan partai politik nasional bisa mencakup wilayah nasional, sementara partai politik lokal hanya memiliki kepengurusan tingkat daerah provinsi. Ketentuan lain yang terkait asas, tujuan, hak, kewajiban dan larangan

partai harus berlaku sama, baik bagi partai politik nasional maupun partai politik lokal.

Untuk itu semua diperlukan payung hukum yang bersifat nasional, yang menempatkan partai politik lokal sebagai aset keutuhan nasional. Mungkin di sinilah urgensi pemerintah dan DPR untuk menata kembali undang-undang bidang politik yang berlaku. Revisi menyeluruh diperlukan tidak hanya untuk menghindari tambal sulam, tetapi juga demi menghadapi Pemilu 2014. Dengan demikian, diharapkan pemerintah dan DPR merancang arah demokrasi secara benar, konsisten dan bertanggungjawab.

17 JULY 2008
ISSUE 2 QUARTERLY

The Indonesian Quarterly

CURRENT EVENTS
 Indonesia's Economic Crisis
 The Impact of International Economic Crisis on Indonesia's Economy
 Indonesia's Politics in the Post-Suharto Era
 Power Transitions in Indonesia: Social and Political Changes during Suharto's Era
 Review of Political Development in Indonesia
 From Post-Suharto Indonesia
 Review of Economic Development in Indonesia
 Review of Regional and Global Development in Indonesia
 Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

EDITORIAL
 Indonesian Contributions: The Role of Foreign Journalists
 Indonesian Journalists and the Media
 Indonesian Journalists and the Media
 Indonesian Journalists and the Media



ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 120,000,00 (Rp 35,000,00 per Issue); Asia Pacific & Australia US\$100,00; Europe & Africa US\$125,00; USA, Canada & Central America US\$150,00; South America & Others US\$175,00

The Indonesian Quarterly

The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events;
- Review of Political Development;
- Review of Economic Development;
- Review of Regional and Global Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id

Bank: BRI Jakarta-Tanah Abang, Account No. 0018.01.000211.30.1

Partai Politik dan Demokrasi Deliberatif

Indra J. Piliang

Jumlah partai politik kian banyak yang menjadi peserta pemilu, baik partai nasional, maupun partai lokal. Begitupula dengan kehadiran calon perseorangan dalam pilkada dan pemilihan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI. Bisa dikatakan demokrasi Indonesia makin bergemuruh, sehingga layak disebut sebagai demokrasi-ultra liberal. Hanya saja, masih muncul kekhawatiran bahwa demokrasi seperti ini akan memunculkan apatisme politik, apabila tidak dikelola dengan baik. Artikel ini menunjukkan bahwa model demokrasi deliberatif akan mampu memberikan makna yang lebih baik dalam mengelola hubungan komunikasi antara parpol ataupun dalam konteks internal parpol. Dalam pengertian demokrasi deliberatif, terutama dalam mengenali masing-masing ideologi kepartaian, sesungguhnya aliran dalam masing-masing parpol bukanlah hal yang tabu. Pengenalan tersebut justru untuk memastikan terjadinya kesetaraan aturan main dalam ruang publik. Demokrasi deliberatif, bagaimanapun, meniscayakan ruang publik, sebagaimana Habermas mensyaratkan hal itu.

PENDAHULUAN

Sebagai bangsa *pasca-kolonialis*, Indonesia tidak berpengalaman dengan demokrasi. Sebelum kolonialisme datang dan tatkala kolonialisme berkuasa, demokrasi sama sekali belum menjadi ciri. Tidak heran kalau pelaksanaan demokrasi dalam bidang politik menjadi terabaikan, bahkan setelah 62 tahun merdeka. Demokrasi mengalami keterpurukan karena dikaitkan dengan rezim yang berkuasa. Namun, di tengah keterpurukan itu, Indonesia masih bertahan sebagai negara. Hanya saja, negara yang memiliki segunung persoalan dikelola secara serampangan. Krisis ekonomi yang datang

pada pada pertengahan 1997, formulasi yang kurang tepat guna keluar dari krisis, serta keadaan cadangan kepemimpinan politik yang terbatas dan terpusat, telah menyebabkan krisis berjalan berkepanjangan bahkan menyentuh sektor yang lebih luas.

Dalam keadaan seperti itu, sistem politik dan pemerintahan juga mengalami pembongkaran, baik dalam artian filosofi, defenisi, sampai teknis dan detil. Kita memasuki era dekonstruksi total atas apapun, sembari tidak memikirkan bagaimana cara melakukan rekonstruksi. Pembangunan -- kata yang menjadi *keyword* penting selama 30 tahun -- justru tidak lagi diucapkan, apalagi dipikirkan dan dijalankan. Lalu demokrasi datang dengan segala macam wajahnya. Yang terlihat bukanlah semangat pengayoman atas nasib masyarakat, terutama kalangan tidak berpunya, melainkan adalah sosok-sosok yang rakus atas sumber-sumber kekayaan alam dan hajat hidup orang banyak. Tentu kita bertanya, kenapa demikian? Apakah persoalannya bersumber dari demokrasi itu sendiri? Ataukah bisa dilacak lagi kepada pertanyaan dasar: dari mana asal-muasal penguasa politik di Indonesia?

Dari sini sebetulnya terjalin satu hubungan yang erat antara manusia Indonesia itu sendiri dengan sistem politik dan pemerintahan yang melingkupi. Bagaimana bisa dalam sistem negara Orde Baru yang represif, kenyamanan hidup dan keamanan pribadi lebih dirasakan, dibandingkan dengan zaman demokrasi atau keterbukaan? Begitupun dengan standar kebutuhan hidup minimal lebih mendapatkan prioritas di masa lalu, ketimbang sekarang. Para anak-anak muda yang dulu merasa ikut "berkubang" menumbangkan rezim Soeharto, kini justru menikmati keadaan hidup yang lebih baik, dengan cara memoles gincu pada bibir demokrasi.

Partai Politik, selanjutnya disebut Parpol, sebagaimana disebut dalam UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik, adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan

Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan pengertian itu, parpol dijadikan sebagai saluran untuk menghimpun seluruh dukungan dari masyarakat terhadap satu gagasan kelompok. Dalam perjalanan sejarah, parpol hampir menjadi sisi yang bersebelahan dalam satu mata uang dengan demokrasi. Adanya demokrasi mensyaratkan adanya partai. Parpol merupakan wadah bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, kepentingan, mimpi dan gagasan, serta tentu juga untuk meraih kekuasaan, terutama untuk duduk dalam jabatan legislatif dan eksekutif. Kekuasaan yang bisa diraih oleh parpol meliputi anggota DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi Kabupaten dan Kota, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala pemerintah daerah. Parpol adalah sumbu yang bergerak ke seluruh cabang-cabang kekuasaan, termasuk memasukkan anggotanya ke Mahkamah Konstitusi. Tentu ada prosedur pengunduran diri dari anggota parpol, tetapi jelas sudah parpol semakin mengandalkan anggotanya untuk jabatan-jabatan publik.

SEJARAH KEPARTAIAN

Sejarah kepartaian Indonesia terjadi melalui sejumlah fase, yakni fase pergerakan, fase demokrasi liberal, fase demokrasi terpimpin, fase Orde Baru dan fase reformasi. Kita bisa melihat peran yang dimainkan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) pada masa pergerakan. Mereka melakukan penjaringan kader, pendidikan politik, agitasi dan provokasi bahkan perlawanan melalui parpol. PKI melakukan perlawanan setelah merasa mendapatkan dukungan yang kuat dari rakyat. Lewat pemberontakan yang gagal pada tahun 1926 di beberapa tempat di Sumatera dan Jawa, mereka ternyata gagal mengoreksi Pemerintah Hindia Belanda, bahkan mengalami serangan balik berupa penangkapan dan penahanan. Boven Digul langsung menjadi tujuan para tawanan itu.

Partai Nasional Indonesia (PNI) pun melakukan hal yang sama pada era demokrasi liberal dan juga demokrasi terpimpin, begitu juga dengan Nahdlatul Ulama (NU), Masyumi dan PKI. Partai-

partai merupakan wadah yang paling efektif sebagai saluran politik untuk menyampaikan aspirasi rakyat. Pada masa demokrasi liberal merupakan masa keemasan parpol, ketika semua aliran apapun boleh mendirikan parpol. Bahkan, terdapat banyak parpol yang memiliki aliran yang berbeda seperti Masyumi yang berbasis muslim modernis yang berbeda dengan Partai Syarekat Islam Indonesia (PSII) yang sama-sama modernis. Ataupun Partai NU yang sama-sama berideologi muslim tradisional berbeda dengan Persatuan Tarbiyyah Indonesia (Perti).

Berikutnya, pada masa demokrasi terpimpin, Soekarno malah melakukan beberapa kebijakan yang mematikan parpol lainnya yang menentang kebijakannya. Soekarno didukung oleh tiga partai besar yang berideologi tiga aliran yang berbeda, yakni PNI yang beraliran nasionalisme, PKI yang berideologi komunisme dan NU yang berideologi agama (Islam) kemudian disingkat Nasakom. Ketiganya melakukan kolaborasi untuk mendukung rezim Soekarno, sesuatu yang justru tidak dilakukan oleh Partai Masyumi dan Partai Katolik Indonesia. Salah satu partai dari empat besar, Masyumi, malah dibekukan bersama dengan Partai Sosialis Indonesia (PSI), karena menurut Soekarno begitu *kopeg*, terhadap kebijakan Demokrasi Terpimpin. Sebelumnya terjadi perlawanan terhadap pusat yakni peristiwa Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di Sumatera Barat dan Permesta di Sulawesi Utara. Kebijakan demokrasi terpimpin merupakan kebijakan sentralistik pertama kali dalam pemerintah Indonesia, sedangkan dua peristiwa itu sebenarnya tidak setuju terhadap kebijakan sentralistik Pemerintahan Soekarno.¹

Beberapa parpol lainnya, hanya ikut dengan arahan politik Soekarno. PSII, meskipun secara ideologi ataupun aliran sesama Islam modernis, tetapi lebih dekat dengan NU yang tradisionalis. Ataupun Perti yang memiliki basis di Sumatera ternyata mendukung kebijakan sentralistik Soekarno. Hal inilah yang menyebabkan masa Demokrasi Terpimpin tetap mendukung keberadaan banyak partai di Indonesia. Hanya saja partai yang dominan tetap tiga partai tersebut di atas.

¹ Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Islam dan Politik: Teori Belah Bambu Masa Demokrasi Terpimpin*, Jakarta, Gema Insani Press, 1996.

Dengan Demokrasi Terpimpin yang ditandai dengan Dekrit Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali ke UUD 1945 (mengingat sebelumnya menggunakan UUDS 1950), justru menghancurkan parpol. Sistem parlementer dengan sendirinya tidak lagi berlaku, digantikan oleh sistem presidensial sesuai dengan UUD 1945. Dengan sistem ini, Presiden Soekarno mengendalikan keadaan. Presiden Soekarno juga dikukuhkan sebagai presiden seumur hidup. Partai-partai politik tetap hidup, tetapi hanya sebagai bagian dari *interest groups*, *preference groups* atau *pressure groups*. Dengan demikian, klaim-klaim parpol tidak diuji lewat pemilu, tetapi hanya berupa kedekatan simbolis dengan figur Presiden.

Pada fase Orde Baru, sistem multipartai dikebiri lewat kebijakan fusi partai-partai sejenis ke dalam satu partai. Partai Islam (baik itu modernis ataupun tradisionalis), seperti NU, Parmusi, Perti dan PSII digabungkan ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PP) pada Januari 1973. Sedangkan partai yang mengusung ideologi nasionalisme dan non-islam, yakni: PNI, IPKI, Partai Murba, Partai Katolik dan Parkindo, digabungkan ke dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI).² Sedangkan Golongan Karya (Golkar) tetap dibiarkan sebagai parpol semu yang mengandalkan massa mengambang (*floating mass*). Golkar bernaung dalam Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) yang merupakan gabungan beberapa organisasi massa dan organisasi fungsional yang tidak terwakili oleh dua partai lainnya seperti Kosgoro, MKGR, SOKSI, Satkar Ulama dan Korpri.

Kebijakan fusi tersebut diambil oleh Soeharto, mengingat partai-partai politik yang ikut dalam Pemilu pada tahun 1971 merupakan peserta lama Pemilu 1955 yang memiliki basis di daerah-daerah, seperti NU, Perti dan PNI. NU memiliki basis di Jawa Timur dan sebagian di Jawa Tengah, sementara Perti di Sumatera Barat, PNI di Jawa Tengah dan sebagian di Jawa Timur. Fusi tidak hanya terjadi pada parpolnya, melainkan juga sampai kepada asas yang dijadikan landasan perjuangan bagi parpol tersebut. Kedua partai tersebut diwajibkan untuk menggunakan Pancasila dan UUD 45 sebagai

² R. William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta, LP3ES, 1994, hal. 49.

asasnya. Bahkan PPP yang semula menggunakan lambang Ka'bah, diharuskan untuk mengganti lambang partainya pada Pemilu tahun 1984 menjadi bintang. Bintang adalah simbol sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kepala Banteng yang ada dalam Sila Persatuan Indonesia menjadi simbol PDI, serta padi dan kapas yang menjadi simbol sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia menjadi milik Golkar.

Kata yang juga jarang digunakan dalam masa pemerintahan Soeharto adalah oposisi dan diganti dengan selaras dan seimbang. Perbedaan antara suku, agama, ras dan antar golongan berusaha ditekan sekuat mungkin, bahkan untuk sekadar dibicarakan, dengan cara represif. Politik berlangsung sangat harmonis, bagi ayah dan anak yang jarang bertengkar. Soeharto adalah ayah, sementara kekuatan lain diluar Soeharto adalah anak-anaknya. Soeharto merasa diri menjadi satu dengan Semar atau Semar menjelma dalam dirinya. Istilah manunggal (menjelma menjadi satu) menjadi kosakata Pemerintah Orde Baru selama 32 tahun.³ Semboyan stabilitas dan keamanan negara, serta pembangunan berkelanjutan bagi Soeharto mempersyaratkan untuk ketiadaan oposan.⁴ Pernyataan Ali Sadikin tentang calon presiden lebih dari satu cukup menjadi perbincangan hangat di kalangan masyarakat. Pada tahun 1980, sebanyak 50 orang menandatangani kekecewaan terhadap berbagai kebijakan pemerintah pada waktu itu berkaitan dengan kebijakan politik Pemerintah Orde Baru, sehingga disebut sebagai kelompok Petisi 50.⁵ Mereka pun mengalami "kematian perdata"⁶, karena dikenai hukuman tanpa adanya proses peradilan. Mereka dicekal untuk bepergian ke luar negeri, kecuali untuk kepentingan berobat. Bahkan, terdapat larangan untuk berhubungan dengan rekan ataupun kolega-kolega mereka.⁷

Dengan Soeharto sebagai pusat kekuatan politik, ekonomi dan militer, maka proses keseimbangan politik juga dilakukan sesuai dengan keinginan Soeharto. Ketika kekuatan militer mulai

³ "Prabu' Soeharto dan Tradisi Monarki Jawa", dalam Ong Hok Ham. Oktober 2002. *Dari Soal Priayi sampai Nyi Blorong*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

⁴ R William Liddle, *Op Cit*, hal. 70.

⁵ Apalagi Ali Sadikin dinilai berhasil membangun kota Jakarta. Lihat Ramadhan KH, *Bang Ali: Demi Jakarta 1966-1977*, Jakarta, *Sinar Harapan*, 1992.

⁶ Istilah yang digunakan oleh *Majalah Editor*, 12 Juni 1993.

⁷ *Editor*, 12 Juni 1993.

menunjukkan tanda-tanda mengkritisi pengaruh anak-anak Soeharto, secara perlahan kekuatan kelompok mayoritas diperhatikan. Pada awal tahun 1990-an ketika hubungan Islam dengan Negara membaik, Soeharto mengizinkan B.J. Habibie untuk memimpin Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI). ICMI menarik gerbong para teknokrat dan birokrat yang ingin dekat kepada kekuasaan tertinggi, terutama pada level menteri.

Sementara, pada sisi yang lain, kekuatan kelompok Islam tradisional dalam tubuh NU berusaha terus untuk ditaklukkan. Pemerintah sempat mengintervensi pemilihan Rais Tanfidziyah (Ketua Umum) PNU di Cipasung pada tahun 1994, guna menyingkirkan Abdurrahman Wahid untuk diganti dengan Abu Hassan.⁸ NU terkenal dengan sikap kritisnya atas kehadiran ICMI. Selain karena perbedaan struktural, yakni perlakuan pemerintahan Orde Baru yang lebih baik terhadap ICMI, juga lebih dilandasi oleh perbedaan kultural antara Islam modernis dengan Islam tradisional. Sejak tahun 1995, PPP, sebagai partai berbasiskan Islam, tidak lagi mendapatkan dukungan dari NU sebagai konstituen terbesar. NU mengambil peranan kultural yang besar, termasuk dalam mengakomodasi kepentingan kalangan minoritas dan menjadi tempat “perlindungan” kalangan anak-anak muda kritis.

Sedangkan PDI menjadi partai yang tiba-tiba membentot perhatian publik dengan kemunculan anak-anak Soekarno sebagai anggota, yakni Megawati Soekarnoputri dan Guruh Soekarnoputra. Soeharto yang semakin kehilangan daya kontrol melakukan sejumlah upaya untuk mencegah Megawati sebagai Ketua Umum PDI. Konflik tidak bisa dielakkan, terutama bukan karena kekuatan Megawati dan PDI, melainkan datang dari kelemahan internal dalam lingkaran kekuasaan Soeharto sendiri. Tragedi 27 Juli 1996 yang berkaitan dengan implikasi lanjutan dari konflik antara PDI Pro Megawati dengan PDI Soerjadi yang didukung pemerintah berakhir dengan kerusuhan di Jakarta. Secara pasti sinyal kelemahan hegemoni politik Soeharto muncul ke permukaan. Partai sebagai wadah aspirasi rakyat kembali

⁸ Greg Barton, *Abdurrahman Wahid: an Authorized Biography*, Yogyakarta, LKiS, 2002. hal. 33.

menampakkan kekuatannya, sekalipun di kalangan terbatas. Situasi kolaboratif antara massa pendukung Megawati dialihkan dengan kehadiran gerakan politik Mega-Bintang, sehingga meningkatkan perolehan suara PPP dalam Pemilu 1997.

LIBERALISASI DEMOKRASI

Keputusan Soeharto untuk berhenti sebagai presiden pada periode ke-7, tanggal 21 Mei 1998, telah memberikan angin segar bagi perubahan. B.J. Habibie yang menjabat sebagai wakil presiden otomatis sebagai presiden pengganti. Dia menjadi presiden tanpa wakil selama satu tahun, sampai 1999. Keran kebebasan pers, begitu juga peluang mendirikan parpol, serta kebebasan berekspresi lainnya yang semula menjadi hal yang mahal pada masa Orde Baru, dibuka secara luas. Ratusan media massa terbit, ratusan parpol didirikan dan didaftarkan ke Departemen Kehakiman.

Fenomena kepartaian pun dimulai lagi, setelah lama tenggelam oleh hegemoni kekuasaan yang bertumpu kepada kharisma Soekarno dan Soeharto, serta awan kelam sejarah politik Indonesia. Beragam bentuk ideologi muncul ke permukaan, baik digerakkan oleh ide-ide personal, kelompok atau organisasional. Sebanyak 48 parpol lolos sebagai peserta Pemilu dari 237 parpol yang sempat didirikan. Semua aliran politik yang ikut menjadi peserta dalam Pemilu 1955, juga kembali mendirikan parpol sejak tahun 1998, kecuali aliran komunisme dan variasinya yang lain: Marxisme dan Leninisme.

Selang waktu 38 tahun dengan dikekang oleh Pemerintah Orde Lama dan Orde Baru, serta selama 22 tahun dikerangkeng oleh pemaksaan penggabungan dalam bentuk fusi yang dilaksanakan mulai Pemilu 1977, ternyata tidak bisa menghilangkan politik aliran di Indonesia. Parpol yang didirikan itu banyak menggunakan kembali nama dan lambang lama, ataupun derivasi dari nama lama tersebut. PNI bereinkarnasi kedalam bentuk PNI Supeni, PNI Massa Marhaen, PNI Front Marhaen, PNI Bersatu, PNI Raya dan PNI Progresif. Kalangan NU terbagi dalam Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Kebangkitan Ummat dan Partai Nahdlatul Ummat. Masyumi berubah wujud menjadi Partai Islam Indonesia Masyumi (PPIIM),

Partai Masyumi Baru dan Partai Bulan Bintang. Sedangkan Persatuan Tarbiyah Indonesia (Perti) bereinkarnasi menjadi Partai Persatuan Tariqat Indonesia (PPTI), Perti dan Partai Pengamal Thareqat Indonesia (PPTI). PSII pecah menjadi PSII 1905 dan PSII. Partai Katolik menjadi Partai Katolik Demokrat, Partai Katolik Demokrasi Indonesia dan Partai Katolik. Sedangkan pecahan Partai Kristen Indonesia (Parkindo) adalah Partai Krisna dan Partai Kristen Indonesia.

Partai-partai yang disebutkan di atas menunjukan betapa kuatnya politik aliran mengakar dalam alam bawah sadar masyarakat Indonesia. Upaya Pemerintah Orde Baru yang membatasi parpol menjadi dua dan satu Golongan Karya telah nyata-nyata mengalami dekonstruksi. Fusi yang dilakukan lebih ditujukan untuk mengefisienkan pengambilan keputusan politik, terutama dalam menyokong trilogi pembangunan Orde Baru dengan dukungan kuat lembaga-lembaga dana multinasional dan internasional. Sehingga, politik aliran tetap mengalir dalam arus bawah politik, sekalipun dipendam dengan kebijakan *rust en orde* yang mengharamkan pembicaraan tentang perbedaan. Polisi dan tentara dikerahkan untuk mengendalikan kehidupan politik, bahkan dengan cara melakukan sensor atas pikiran, ucapan dan tulisan. Sehingga, apa yang dilakukan oleh Orde Baru tak berbeda jauh dengan apa yang dilakukan oleh Demokrasi Terpimpin Soekarno, sekalipun dengan cara yang lebih bertenaga dan moderen.

Liberalisasi demokrasi yang berlangsung pasca-Demokrasi Pancasila bahkan mendekati periode pra-Demokrasi Terpimpin. Bukan hanya partai-partai politik yang tumbuh subur di tingkat nasional, melainkan juga diperbolehkannya pendirian dan keikutsertaan parpol lokal dalam pemilihan langsung kepala daerah dan pemilu legislatif daerah di Aceh dan Papua. Bentuk kelembagaan politik dan pemerintahan di Aceh dan Papua juga berbeda dengan daerah lain, sebagaimana juga berlangsung secara khusus di Daerah Khusus Ibu kota Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Partai-partai politik lokal dan nasional ini secara berkala mengendalikan kehidupan politik, sehingga menjadi incaran seluruh kekuatan ekonomi, politik dan kelompok-kelompok kepentingan lain.

Proses pembongkaran struktur politik dan pemerintahan ala Soekarno dan Soeharto ditandai dengan terbakarnya sejumlah kota, terutama Jakarta. Hanya saja, secara umum, sejumlah konflik dan kekerasan yang meletus itu lebih banyak disebabkan oleh situasi ketidaksiapan aparatur negara dalam mengendalikan keadaan. Masyarakat tertutup yang terbiasa dengan konflik tertutup tidak disiapkan dengan baik dalam menghadapi sejumlah provokasi dan konflik terbuka. Korban manusia berjatuhan, pada pelosok-pelosok desa yang penduduknya terdiri dari beragam agama dan etnis. Luasnya wilayah Indonesia dan lambannya upaya pemadaman konflik lewat pendekatan keamanan telah mencabut banyak nyawa yang tidak tahu sebelumnya untuk menyelamatkan nyawanya, bahkan harus dengan cara membunuh.

Kehadiran parpol mengalihkan konflik horizontal yang berdarah menjadi persaingan bendera dan nama-nama tokoh. Satu fungsi parpol untuk mengendalikan konflik telah dijalankan secara empiris di Indonesia. Pada akhirnya, orang mencoba mencari persamaan dalam irisan perbedaan yang terjadi. Indonesia yang heterogen kembali merayakan perbedaan dengan biaya yang mahal, ketimbang saling menumbuhkannya dalam tebasan kelewang dan bidikan anak-anak panah. Bendera, kalender, spanduk, poster dan berjenis alat sosialisasi politik lain hadir di tengah-tengah masyarakat. Para agamawan, intelektual, aktivis, profesional, sampai kalangan purnawirawan tentara dan polisi dengan agak gagap memasuki dunia politik dengan pikiran masing-masing.

Hanya saja, persaingan politik yang terjadi berlangsung tidak seimbang. Kalangan yang sudah memiliki jaringan dan infrastruktur luas, seperti Golkar, PDI (Perjuangan) dan PPP, berhadapan dengan partai-partai politik baru yang hanya bermodalkan ideologi dan idealisme seperti Partai Rakyat Demokratik dan Partai Uni Demokrasi Indonesia. Hukum pasar bebas dalam bidang ekonomi juga berlaku di dunia politik, ketika hanya yang punya modal cukup yang bisa mengendalikan pasar. Perlahan, politik kembali dikendalikan oleh tokoh-tokoh lama yang sudah menjangkau posisi-posisi penting pada masa Orde Baru. Sehingga, tidak salah kalau fase diaspora Orde Baru

justru lebih terlihat, ketimbang menjalankan proses liberalisasi politik yang dilakukan oleh tokoh-tokoh otentik.

Politisi Indonesia diuntungkan dengan struktur demografis, ketika hanya sedikit penduduk yang mampu menempuh pendidikan tinggi atau menjadi bagian dari kelas menengah yang berpenghasilan besar. Persebaran letak pulau dan sentimen etnis yang meningkat, terutama sejak diterapkannya desentralisasi pemerintahan, telah menciptakan hubungan yang longgar antara masyarakat dengan elite politik. Parpol tidak dikelola secara profesional, sehingga konsep massa mengambang tidak lantas memudar, apalagi hilang bersama tenggelamnya pucuk pimpinan Orde Baru. Kehadiran pemimpin-pemimpin kharismatis berdasarkan tali darah atau sentimen primordial lainnya, telah melanggengkan hubungan longgar itu. Pemimpin lebih mendominasi, ketimbang *platform*, program kerja atau visi dari parpol yang bersangkutan.

Keterpurukan di bidang ekonomi terus menyandera kehidupan publik. Penduduk tidak muncul sebagai faktor penting yang bisa membebaskan diri dari sandera itu. Politik dependensia menjadi dominan, sehingga hanya kalangan yang mempunyai kekuatan modal yang besar saja yang bisa memasuki dan menggerakkan kehidupan politik. Kehadiran teknologi informasi yang bebas juga menyumbang bagi ketersanderaan itu, mengingat politik hanya sekadar image dan citra. Apa yang disebut sebagai demokrasi prosedural, bukan substantif, sebetulnya berlangsung dalam media massa yang bebas ini. Ilmu pengetahuan publik juga diisi dan ditentukan oleh apa pun yang disampaikan oleh media massa. Tidak heran kalau elite politik yang menyandarkan diri kepada *image* dan citra itu juga ikut-ikutan tersandera, sehingga apa yang menjadi agenda media, itulah yang menjadi agenda elite.

Sekalipun dibuka desentralisasi pemerintahan, termasuk dengan menggelar pemilihan langsung kepala daerah sejak 1 Juni 2005, tidak banyak pengaruhnya kepada penguatan tuntutan masyarakat lokal. Malahan kelompok-kelompok masyarakat suku (*tribal society*) juga ikut terpinggirkan, mengingat yang diterabas dan dihancurkan adalah lingkungan hidup yang menjadi dunia mereka. Pilkada hanya menjadi ajang perpindahan spanduk, bendera, poster dan

kalender, serta bukan pembalikan arah politik nasional menjadi politik lokal. Para pemodal nasional juga terlibat jadi pemain politik lokal, sehingga memunculkan pemerintahan bayangan dan ekonomi ilegal. Lebih spesifik lagi, keterlibatan masyarakat belum dalam arti *civil society*, tetapi lebih banyak diwakili oleh elite massa. Ini berarti, tidak berlebihan bila dikatakan bahwa pola interaksi antara *state* dan *society* dalam implementasi kebijakan desentralisasi lebih berkarakterkan interaksi antara elite penguasa (*state actors*) dan elite massa (*society actors*). Oleh karenanya, sulit dihindari bila kemudian, praktik kolusi dan persekongkolan politik antara elite masa dan elite penguasa dalam rangka perjuangan kepentingan masing-masing, menjadi karakteristik utama dari proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di tingkat daerah.⁹

DEMOKRASI DELIBERATIF

Pengalaman berpolitik penduduk negeri ini selama 62 tahun sejak kemerdekaan, bahkan sebelumnya, adalah sebuah usia yang muda bagi negara yang mencari format demokrasi yang tepat. Jumlah parpol terkadang bertambah, terkadang berkurang. Peserta Pemilu 1999 sebanyak 48 parpol, namun yang bertahan di parlemen hanya puluhan. Pada tahun 2004, parpol peserta Pemilu berkurang hingga setengah, menjadi 24 parpol. Sementara, menjelang Pemilu 2009, jumlah parpol yang lolos menjadi peserta pemilu adalah sebanyak 36 parpol yang terdiri dari 16 parpol lama dan 18 parpol baru. Parpol begitu antusias didirikan, bahkan oleh orang atau kelompok yang sama.

Hal ini menunjukkan bahwa mendirikan parpol sebagai peserta Pemilu bukan usaha yang sulit, seberapa pun kecilnya peluang untuk memasuki institusi-institusi kenegaraan seperti parlemen. Beberapa parpol yang tidak mencapai angka *electoral threshold* dalam Pemilu 2004 tetap berdiri, terutama partai-partai yang memiliki historisitas yang

⁹ Syarif Hidayat, 2007, *Too Much Too Soon: Local State Elite's Perspective on and the Puzzle of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

kuat, seperti PBB dan Partai Damai Sejahtera. Selain tetap diisi oleh parpol yang sudah berkiprah sejak Orde Baru, yakni Partai Golkar, PDIP dan PPP, parpol yang lolos *electoral threshold* juga dihuni oleh PKB (berbasis warga NU) dan PAN (berbasis warga Muhammadiyah). Parpol baru yang menggeliat mengandalkan tokoh Susilo Bambang Yudhoyono yang juga didukung oleh kalangan purnawirawan militer, yakni Partai Demokrat. Satu parpol lagi yang sedang berusaha meraih angka 20% dalam pemilu legislatif tahun 2009, yakni Partai Keadilan Sejahtera, mulai meraih kelompok-kelompok diluar Islam modernis yang menjadi kekuatan utamanya.

Dalam pengertian demokrasi deliberatif, terutama dalam mengenali masing-masing ideologi kepartaian, sesungguhnya aliran dalam masing-masing parpol bukanlah hal yang tabu. Pengenalan tersebut justru untuk memastikan terjadinya kesetaraan aturan main dalam ruang publik. Demokrasi deliberatif, bagaimanapun, meniscayakan ruang publik, sebagaimana Habermas mensyaratkan hal itu.¹⁰ Di dalam ruang publik itu, seluruh bagian masyarakat memiliki kesempatan mengakses yang sama besarnya untuk mengungkapkan gagasan dan aspirasi untuk menjadi isu publik. Isu publik itu pun diwacanakan secara bersama-sama.

Dalam bahasa F. Budi Hardiman, deliberatif yang berasal dari kata *deliberation*, atau *deliberatio* dalam Bahasa Latin, adalah musyawarah, omong-omong, berunding, memberikan nasihat satu sama yang lain, berbincang-bincang, dan menimbang-nimbang. Sebagai ilustrasi, kalau kita berpikir apakah mau menikah atau tidak, itu berarti kita sedang melakukan *deliberation*. Itu adalah forum internal kita dalam kepala. Tetapi kalau kita mulai omong dengan orang lain, misalnya dengan pasangan kita, apakah jadi menikah atau tidak, itu adalah forum eksternal. Itu pun merupakan bentuk deliberasi. Jadi, akar dari deliberasi sebenarnya adalah perbincangan dan komunikasi.

Dengan kata lain, apa yang mau disajikan dalam teori demokrasi deliberatif adalah suatu pandangan tentang bagaimana mengaktifkan individu dalam masyarakat sebagai warga negara

¹⁰ Lihat F. Budi Hardiman, *Menuju Masyarakat Komunikatif: Ilmu, masyarakat, Politik dan Postmodernisme menurut Juergen Habermas*, Yogyakarta, Kanisius, 1993.

untuk berkomunikasi. Sehingga komunikasi yang terjadi pada level warga itu mempengaruhi pengambilan keputusan publik pada level sistem politik. Mengingat sistem politik menggunakan bahasa yang berbeda dari masyarakat sipil, maka level-level komunikasi ini harus dipahami. Apa yang menurut masyarakat sipil itu merupakan aspirasi kalau tidak dikemas dengan bahasa sistem, maka ia tidak bisa dimengerti oleh sistem politik. Teori demokrasi deliberatif sedikit banyak menjelaskan level-level bagaimana proses pembentukan opini, karier opini, dari mana opini dan menuju ke mana penyaringan komunikasi, bentuk-bentuk komunikasi, dan lain sebagainya.¹¹

Prinsip demokrasi deliberatif adalah menjunjung hak satu kelompok ataupun individu, sekaligus juga melindungi hak kolektivitas. Demokrasi ini mensyaratkan keadilan, kesetaraan (*equality*) atau distribusi yang merata. Artinya, setiap institusi sosial tergabung dalam sistem sosial, hingga mereka menjalankan tanggung jawab dan haknya yang kemudian membentuk pembagian keunggulan-keunggulan masing-masing yang muncul melalui kerja sama dalam kehidupan sosial. Menurut Rawls, tiap-tiap orang dalam masyarakat bebas masuk (memiliki *liberty*) dalam satu permainan yang aturannya sudah disepakati bersama oleh tiap-tiap orang itu yang disebut dengan kontrak sosial.¹² Aturan main ini pastilah sebuah aturan yang adil, sehingga tiap-tiap individu memiliki kesempatan yang sama untuk masuk dan berperan dalam ruang publik.

Ruang publik merupakan tempat yang diupayakan bagi satu konsensus yang disepakati bersama. Hanya saja, mengingat kepentingan tiap orang tidaklah sama, Chantal Mouffe mensyaratkan adanya pengakuan antagonisme dan kemustahilan dalam mencapai konsensus rasional yang sepenuhnya inklusif. Chantal Mouffe melihat ketidakmufakatan sebagai latihan (*exercise*) untuk mencapai satu masyarakat yang lebih dewasa. Selama ini, Mouffe melihat bahwa kata putus dalam permufakatan lebih sering merupakan akhir dari permusyawaratan yang hanya dijadikan instrumennya belaka.

11 F. Budi Hardiman, "Demokrasi Deliberatif: Teori, Prinsip, Dan Praktik", dalam Majalah *Swara Warga* 15 atau <http://www.lakpesdam.or.id/index.php?id=67>

12 John Rawls, *Teori Keadilan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Freedom Institute, 2006.

Konsekuensinya, demokrasi terlepas dari dimensi normatifnya dan hanya dilihat dari titik pijak instrumentalis.¹³ Dalam bahasa yang lebih populis, permufakatan bersama bisa jadi juga berakibat kepada ketidakmufakatan.

Dalam demokrasi deliberatif, dimensi moral dari demokrasi lebih diusung lagi, bahkan mencoba mendekatkannya dengan nilai-nilai liberal. Keragaman bisa diartikan dalam kepentingan, gagasan dan keyakinan dari anggota masyarakat. Keragaman inilah yang melatarbelakangi perlunya deliberasi dalam ruang publik. Karena masing-masing anggota masyarakat tidak bisa memaksakan apa pun yang ada pada dirinya untuk memastikan satu keputusan. Negara-negara yang secara empiris dan historis dibangun berdasarkan keberagaman, bukan karena pengaruh satu atau dua kelompok dominan atas nama mayoritas, secara teoritis lebih terbiasa dengan demokrasi liberatif sebagai sesuatu yang hidup di masyarakat.

Menggabungkan beberapa persyaratan (kesetaraan, kebebasan individu, kedaulatan rakyat, konsensus rasional, ruang publik dan dimensi moral demokrasi) dalam demokrasi deliberatif, Habermas dan Rawls mensyaratkan semua aspirasi harus disampaikan lewat prosedur yang tetap sehingga tidak menyebabkan anarki yang menyebabkan hilangnya demokrasi tersebut. Demokrasi menjadi bersifat prosedural dengan cara memperhatikan adanya hak dasar individu yang tidak mengabaikan kedaulatan masyarakat. Hal inilah yang menjadi kekhasan pandangan Habermasian. Antara hak individu dan kedaulatan masyarakat saling bergandeng tangan satu dengan lainnya.

Maeve Coeke, dari University College Dublin, mengungkapkan adanya lima argumentasi pelaksanaan demokrasi deliberatif yakni kekuatan edukatif, daya penggerak komunitas, *fairness* dalam prosedur deliberasi publik, kualitas epistemik dari keluaran publik deliberasi dan kongruensi keidealuan politik yang paling cocok bagi kita yang diartikulasikan dalam demokrasi deliberatif. Lima argumen

¹³ Chantal Mouffe, "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism", Institute For Advanced Studi Wina, Desember 2000. hal. 12.

tersebut digerakkan oleh persyaratan¹⁴ yang telah disebut di atas. Tetapi menurut Coeke, argumen yang paling penting adalah bahwa demokrasi deliberatif dapat menghasilkan satu ideal politik yang sesuai dengan konteksnya.¹⁵

Parpol dibutuhkan dalam demokrasi deliberatif dengan beberapa alasan. *Pertama*, parpol merupakan wadah penampung aspirasi rakyat. *Kedua*, parpol dapat melakukan pendidikan politik kepada masyarakat. *Ketiga*, parpol menjaring dan melakukan kaderisasi bagi rakyat yang ingin terjun ke dunia politik. *Keempat*, parpol juga menjalankan fungsi komunikasi massa kepada konstituennya mengenai isu-isu yang dianggap penting bagi partai dan pengikut mereka.

Apa yang diharapkan dari demokrasi deliberatif ini? Parpol dapat menjadi tempat untuk menjaring aspirasi masyarakat. Parpol bukanlah milik dari pengurus, melainkan milik publik. Parpol menjalankan peran sebagai penyalur aspirasi masyarakat, terutama para anggota, pendukung, konstituen dan pemilihnya dalam pemilihan umum. Aspirasi yang disalurkan itu tidak datang begitu saja, melainkan telah melewati mekanisme dan prosedur tertentu. Kita tentu masih ingat bagaimana proses pencalonan Soeharto sampai ketujuh-kalinya, dengan menggunakan dalih bahwa rakyat menghendaki. Aspirasi rakyat yang menghendaki pencalonan kembali Soeharto diungkapkan oleh Ketua Umum Golkar waktu itu, Harmoko, hanya dua bulan setelah Soeharto meminta Harmoko bertanya kepada rakyat. Tidak begitu jelas mekanisme yang dilakukan oleh pionir Safari Ramadhan itu, ketika bertanya kepada rakyat tentang kehendak untuk menyalonkan kembali Soeharto untuk ketujuh-kalinya itu. Akibatnya? Hanya setahun setelah dilantik, Presiden Soeharto juga diminta turun oleh mahasiswa yang disampaikan juga oleh Harmoko yang menjadi Ketua MPR.

Dari sini, aspirasi yang dimaksud merupakan aspirasi yang *reasonable* karena melalui apa yang disebutkan dengan pengakuan

14 Kesetaraan, kebebasan individu, kedaulatan rakyat, consensus rasional, ruang publik dan dimensi moral demokrasi.

15 Maeve Coeke, "Five Arguments for Deliberative Democracy," *Political Studies* 2000, Vol. 48. hal. 947-969

antagonisme. Demokrasi deliberatif tidak menutup kemungkinan adanya keragamaan aspirasi di dalam satu komunitas, masyarakat atau organisasi. Parpol dalam hal ini sebagai organisasi politik menjadi wadah bagi terjadinya antagonisme tersebut, sehingga aspirasi yang keluar dari pertarungan 'adu aspirasi' tersebut adalah aspirasi yang *reasonable* atau yang sudah diperdebatkan secara rasional. Hal inilah yang dimaksud dengan konsensus rasional, bukan konsensus irrasional berdasarkan ketundukan kepada kalangan elite oligarkis yang terbatas. Aspirasi yang dihasilkan adalah pendapat yang paling masuk akal dan paling bisa diterima semua pihak, sekalipun perbedaan pendapat menjadi absah. Pendapat itu diperoleh melalui sebuah pertarungan dari aspirasi-aspirasi yang memiliki kesetaraan kesempatan.

Antagonisme ini tidak ditemukan dalam rezim Orde Baru, sementara terlalu banyak dalam era reformasi. Antagonisme yang ditolak, selain menjadi oposisi, misalnya, adalah keinginan mendirikan parpol atau membentuk organisasi yang diluar ketentuan pemerintah. Pola pengambilan keputusan menjadi tunggal, termasuk dengan pemberlakuan azas tunggal, sehingga demokrasi sama sekali tidak berjalan. Dalam masa reformasi, antagonisme menjadi liar, mengingat satu persoalan tidak diselesaikan secara baik, hanya berupa pengalihan isu. Dalam kasus *impeachment* terhadap Abdurrahman Wahid, misalnya, kejatuhanya bukan disebabkan oleh Buloggate atau Bruneigate, melainkan lebih karena Dekrit Presiden yang berisikan antara lain pembubaran Partai Golkar. Bruneigate dan Buloggate yang menjadi puncak kontroversi, ternyata tidak ditindaklanjuti lewat proses peradilan.

Konvensi yang dilakukan oleh Partai Golkar merupakan contoh yang mungkin bisa kita sebutkan mengenai fungsi parpol dalam melakukan rekrutmen politik. Partai Golkar menjaring kader internal dan orang luar untuk ikut serta dalam konvensi demi mendapatkan kandidat presiden yang paling baik untuk pilpres 2004. Meskipun Partai Golkar merupakan organisasi pendukung rezim Soeharto, bersama yang lain, justru Golkar yang pertama kali melakukan gebrakan lewat konvensi tersebut, sekalipun memiliki beberapa

kelemahan.¹⁶ Konvensi itu telah menarik 192 tokoh masyarakat dari 16 kelompok mulai dari kalangan politisi hingga akademisi, mulai dari pengusaha hingga birokrat, dari kalangan intelektual hingga mantan petinggi militer.¹⁷ Partai Golkar merupakan satu-satunya partai yang berani membuka peluang seluas-luasnya kepada masyarakat yang ingin mencalonkan diri sebagai presiden.

Dalam hal ini parpol adalah ruang publik, tetapi juga sebagai saluran dari aspirasi 'terbaik' pada ruang publik di luar parpol. Parpol adalah bagian dari ruang publik yang besar dalam konteks negara dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, sebagaimana individu adalah bagian ruang publik dalam lingkup parpol. Individu-individu yang mempertukarkan visi, misi, program ataupun pengaruh dalam sebuah organisasi politik itu menumbuhkan semangat kolektivitas. Tentu saja, dalam proses setelah keputusan diambil, menjadi tidak layak secara etika politik untuk menentang keputusan itu. Hal inilah yang banyak terjadi di Indonesia, ketika masing-masing individu atau kelompok atau faksi dalam masing-masing parpol secara diam-diam atau terang-terangan menentang keputusan tertinggi partai, misalnya keluar dan membentuk parpol baru setelah kalah dalam pemilihan pimpinan parpol.

Selain untuk menjaring aspirasi masyarakat, parpol menjalankan fungsi komunikasi. Sosialisasi ide melalui parpol menjadi saluran yang paling efektif, karena memiliki perangkat-perangkat yang paling baik melalui dewan pengurus yang menjulang ke pusat dan mengakar ke daerah-daerah yang paling kecil. Parpol merupakan kendaraan yang paling memungkinkan guna mewujudkan terciptanya masyarakat komunikatif yang berada dalam konteks demokrasi deliberatif. Untuk wilayah Indonesia yang membentang dari Sabang sampai Merauke, dari Timor sampai ke Talaud, persebaran ide tidak bisa mengandalkan saluran informasi formal, sebagaimana selama Orde Baru dilakukan oleh Departemen Penerangan. Parpol dapat menjangkau daerah-daerah yang paling terpencil sekalipun, dengan melibatkan individu-individu yang banyak.

¹⁶ Indra J. Piliang, "Menilai Konvensi Golkar", *Media Indonesia*, 8 Juni 2003.

¹⁷ Indra J. Piliang, "Konvensi Nasional Untuk Demokrasi", *Media Indonesia*, 13 April 2003.

Partai juga saluran aspirasi bagi massa yang memiliki ideologi tertentu, seperti ideologi Islam (dalam PKS dan PPP), ideologi Islam tradisional (PKNU), ideologi kebangsaan berbasis Islam (PKB dan PAN), ideologi Islam modern/reformis (PBB), ideologi sosial demokrat (PRD), ideologi sosialisme (PSI), ideologi komunis (PKI) dan sebagainya. Dalam demokrasi deliberatif, politik aliran mendapatkan tempatnya, sesuatu yang pernah terjadi juga dalam sistem demokrasi yang ditetapkan oleh Soekarno, baik dalam masa demokrasi liberal ataupun dalam masa demokrasi terpimpin. Hanya saja, pada saat demokrasi terpimpin, aliran-aliran politik tersebut kemudian tidak boleh berseberangan dengan arah kebijakan Soekarno pada waktu itu, sehingga oposisi disingkirkan dan ditekan dalam pemerintah Soekarno. Perbedaan pandangan hidup, aliran dan ideologi dalam masyarakat merupakan hal yang sewajarnya diakui. Perbedaan ini menciptakan partai oposan, partai yang berseberangan dengan partai penguasa.¹⁸

Sehingga sudah bukan waktunya lagi untuk takut berbeda. Perbedaan bukanlah sesuatu yang mengarah kepada perpecahan bangsa. Perbedaan sekecil apapun merupakan sesuatu yang mengajak masyarakat untuk menjadi dewasa dengan mendeliberasi (mengajak musyawarah). Lewat paradigma komunikasi akan membuat tiap-tiap bagian dari masyarakat mengetahui apa yang berbeda dari dirinya, karena paradigma ini menggali tentang apa-apa yang menjadi aspirasi masyarakat, sehingga tercapai satu tahapan kemengertian tentang perbedaan. Inilah yang dimaksudkan oleh Chantal Mouffe sebagai kemustahilan mencapai konsensus.¹⁹ Konsensus mustahil dicapai karena tidak mungkin mencapai kata mufakat, mengingat mufakat bukanlah hal yang dipaksakan. Tetapi, konsensus itu pun tetap harus dicapai meskipun tidak bulat. Perbedaan tersebut dirayakan, sehingga yang berbeda diberi ruang dalam spasi yang selayaknya yang tidak merusak masyarakat yang lebih besar.

18 Russel Muirhead, "Why Deliberative Democracy Needs Parties and Partisanship", paper for Princeton Conference for Deliberative Democracy, 9-11 Maret 2006.

19 Chantal Mouffe, "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism", Institute For Advanced Studi Wina, Desember 2000. hal. 12.

Di sinilah paradigma komunikasi berperan, yakni untuk mendamaikan antara kepentingan publik yang lebih besar dan kepentingan kelompok yang lebih kecil. Demokrasi deliberatif tidak mematikan kelompok yang lebih kecil dengan mengatas-namakan kepentingan umum, juga tidak menutup mata tentang adanya kepentingan yang lebih besar, dengan hanya melihat kepentingan yang lebih kecil. Untuk mendamaikan dua kepentingan tersebut dilakukan dengan diskursus, tetapi tidak memaksakan kehendak sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru yang memicu kebijakan fusi partai-partai "sejenis".

Begitu niscayanya keberadaan parpol sehingga parpol harus tetap dipertahankan dan jangan sampai pernah dihilangkan. Dalam iklim demokrasi yang semakin baik, maka keinginan masyarakat untuk mendirikan parpol juga semakin tinggi. Bahkan setiap kekecewaan terhadap satu partai melahirkan partai baru. Lihat saja partai-partai yang didirikan oleh para pengurus partai-partai lama seperti PDP yang didirikan oleh Roy BB Janis dari PDIP, PKNU didirikan oleh kiai-kiai yang berasal dari PKB, PKP yang didirikan oleh kalangan purnawirawan pentolan-pentolan Golkar, Partai Hanura yang didirikan oleh Wiranto (mantan Capres Partai Golkar pada Pemilu 2004), Partai Matahari Bangsa yang didirikan oleh mantan fungsionaris, serta banyak lagi yang lain.

HAMBATAN DALAM DEMOKRASI DELIBERATIF

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, parpol di Indonesia mengalami pasang surut. Tetapi, selama masa dua presiden, parpol berada di bawah kendali presiden. Dalam masa dua kepresidenan itu, parpol tidak pernah mandiri dalam menjalankan fungsi keparpolannya dalam politik. Hanya pada masa Soekarno, berdasarkan UUD Sementara 1950, tetap menggunakan sistem demokrasi ultraliberal, sehingga parpol mendapatkan peran yang cukup signifikan. Tetapi akibat dari sistem parlementer tersebut pemerintahan tidak fokus.

Nampaknya partai-partai yang ada di Indonesia masih belum berperan seperti apa yang dituntut oleh demokrasi deliberatif. Hal ini terlihat dari beberapa kasus yang terjadi pada beberapa partai

dalam beberapa Pilkada di beberapa daerah, seperti dukungan PDIP terhadap calon gubernur yang dimajukan oleh Partai Golkar di Banten, sehingga menghalangi Marissa Haque sebagai kader PDIP untuk maju sebagai calon Wakil Gubernur Banten. Pemecatan terhadap Marisa yang dilakukan oleh PDIP pasca-pilkada Banten juga memperlihatkan tidak berlangsungnya demokrasi internal. Sebaliknya, cara Marisa untuk berpindah dan bergabung dengan PPP juga menunjukkan potensi untuk tidak sepenuhnya menyelesaikan posisi dalam PDIP. Pola-pola pengambilan keputusan politik dalam konteks demokrasi deliberatif ternyata sulit diberlakukan untuk kasus-kasus individual.

Begitu juga dengan kultur parpol yang masih mengkultuskan figur partai tersebut. Beberapa partai yang demikian, seperti PKB yang mengkultuskan sosok Abdurrahman Wahid, PDIP pada figur Megawati Soekarnoputri dan Partai Demokrat dengan Susilo Bambang Yudhoyono. Pengaruh dari lembaga legislatif partai, seperti Dewan atau Majelis Syuro atau Majelis Pertimbangan Partai juga dominan, ketimbang eksekutif partai. Terlalu dominannya Dewan Pengurus Pusat (DPP) parpol merupakan lembaga yang memiliki peran yang teramat besar menafsirkan AD/ART. Sampai-sampai partai dapat *me-recall* anggotanya yang berada dalam parlemen yang dianggap DPP tidak segaris dengan "kebijakan" partai. Kasus terjadi pada beberapa anggota legislatif yang *di-recall* dari partai PAN (Joko Edi Wibowo) karena melakukan studi banding ke Mesir tentang kebijakan perjudian, Marissa Haque dari PDI-P karena mencalonkan diri jadi calon wakil gubernur Banten, dan beberapa wakil rakyat dari PDIP lainnya yang mengundurkan diri karena tidak sepakat pada terhadap pencalonan kembali Megawati Soekarnoputri. Kultur patrimonial ini membuat partai tidak menerapkan kedaulatan anggota dalam sistem kepartaiannya.

Konflik yang terjadi di kalangan parpol, baik internal dalam arti konflik sesama pengurus, ataupun eksternal dalam artian perbedaan kepentingan antar parpol, sebagian berakhir dengan ketertundukkan atau kekalahan salah satu pihak. Dalam kasus Muhammin Iskandar kontra Abdurrahman Wahid dalam perebutan kepengurusan sah PKB, proses deliberasi tidak banyak digunakan. Istilah yang umum di kalangan NU adalah *ishlah*. Tetapi, karena berlangsung dalam

kelompok parpol yang relatif homogen dari sisi basis primordial politik, maka siapa pun yang kalah atau yang menang akan sulit untuk menyingkirkan pihak-pihak lain. Sebaliknya dalam tubuh Partai Golkar, terdapat sejumlah tokoh penting yang kemudian mendirikan parpol baru sebagai kendaraan politik, seperti Wiranto dengan Partai Hanura dan Prabowo Subianto dengan Partai Gerindra. Perseteruan antar tokoh menyebabkan perpindahan loyalitas di kalangan pendukung masing-masing. Keberadaan massa mengambang dalam jumlah besar membuat tetap terpeliharanya harapan akan mendulang jumlah suara dalam jumlah besar bagi kontestan baru dalam pemilu.

Smita Notosusanto²⁰ melihat tolok ukur demokrasi dalam parpol di Indonesia masih belum menempatkan anggota sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Dalam hasil penelitiannya mengenai kajian AD/ART kebijakan yang digariskan oleh pengurus pusat merupakan *sabda pandita ratu* yang harus ditaati karena memiliki sifat keilahian. Kelemahan AD/ART yang menyebabkan struktur kepengurusan yang memungkinkan lembaga kepengurusan tertentu lebih dominan dari pada yang lainnya. Seperti kepengurusan PKB yang lebih mengumpulkan otoritas keputusan pada Dewan Syura, PDIP pada DPP, PKS pada Majelis Syura dan PPP pada MPP. Lembaga-lembaga ini memiliki kekuasaan yang lebih besar dalam menafsirkan AD/ART, bahkan cenderung menjadi AD/ART itu sendiri. Beragam persoalan ini memerlukan pemberahan lebih lanjut, sehingga manajemen kepartaian bisa diharapkan semakin efisien, seimbang dan tidak lagi dimonopoli oleh sekelompok orang.

Selain pada struktur kepengurusan, Smita melihat juga terdapat kelemahan pada ketiadaannya pemilihan internal untuk menentukan anggota kepengurusan. Muktamar ataupun Kongres yang seharusnya jadi wadah untuk menentukan anggota kepengurusan partai tidak menentukan standar baku penyelenggaraan pemilihan personalia kepengurusan tingkat nasional. Maka sangat wajar, jika kita menemukan satu nama tokoh yang berada pada dua partai berbeda dalam selang waktu yang tidak lama. Seperti, nama Saifullah

²⁰ Smita Notosusanto, "Analisa AD/ART Partai Politik", dalam http://www.forum-politisi.org/downloads/Analisa_AD_ART_Parpol_-_Smita_2007-05-23_022620.pdf.

Yusuf yang satu waktu adalah Sekjen PKB versi Alwi Shihab (yang bertentangan dengan versi Gus Dur), lalu tidak lama menjadi Wakil Ketua Majelis Pertimbangan Partai PPP. Keanggotaan dalam pengurus majelis tersebut tidak melewati mekanisme dan prosedur baku, sehingga kapan saja menjadi petinggi parpol tanpa harus bersusah payah meniti karier dari awal. Individu-individu yang berkualitas lebih mudah untuk berpindah parpol yang juga hak konstitusional seseorang. Sebaliknya, para fungsionaris yang tidak mendapatkan kesempatan lebih juga dengan mudah berpindah ke parpol lain.

Hambatan lain adalah mekanisme pengambilan keputusan pada forum pengambilan keputusan tertinggi, Kongres/Muktamar, tidak ditetapkan dalam AD/ART. Malahan, yang mengatur pelaksanaan forum tersebut adalah DPP. Sebagai forum tertinggi yang menghasilkan keputusan partai yang mengakar, seharusnya Kongres atau Muktamar diatur dalam AD/ART dengan jelas dan detail secara prinsipil dan permanen. Selain itu, peserta forum itu diikuti oleh anggota pengurus tingkat daerah ataupun cabang secara struktural, atau undangan yang sudah ditentukan oleh panitia.

Hambatan berikut adalah pemahaman awam tentang dunia politik di Indonesia yang disebut sebagai dunia yang penuh dengan kepentingan. Partai politik, meskipun memiliki akar ideologi yang kuat dan jelas, namun dapat saja dikalahkan oleh kepentingan sesaat kalangan pemimpin. Terdapat ungkapan terkenal dalam politik, yakni: "Tidak ada kawan abadi dalam politik, yang abadi hanya kepentingan!". Sehingga, sangat sulit bagi kita menemukan tradisi beroposisi yang keras dalam politik Indonesia, bahkan di kalangan parpol yang memiliki perbedaan ideologi yang kuat. PBB dan PDIP, bisa jadi berkawan dalam satu atau beberapa kepentingan, meskipun keduanya merupakan partai yang berbeda secara ideologi.

Kalau yang terjadi hanya penyamaan kepentingan sesaat, tanpa melakukan proses diliberasi internal dan eksternal, maka yang terjadi adalah monopoli atau hegemoni atas kekuasaan politik. Parpol, dalam konteks demokrasi diliberatif, memerlukan patokan-patokan identitas yang jelas, namun juga membutuhkan aktor-aktor politik yang berkelas. Terlepas dari semangat demokrasi liberal yang pernah

menghadap-hadapkan perseteruan antara para pendiri bangsa, serasa masih terkenang betapa mereka saling menggendong anak, minum kopi bersama, atau mengerjakan pekerjaan-pekerjaan keseharian dengan riang, setelah berdebat secara keras di parlemen. Demokrasi deliberatif, dalam makna yang berbeda, telah diterapkan secara baik oleh para pendiri bangsa.

KEPUSTAKAAN

Barton, Greg. 2002. *Abdurrahman Wahid: an Authorized Biography*, Yogyakarta, LKiS, hal. 33.

Coeke, Maeve. 2000. "Five Argument for Deliberative Democracy," *Political Studies*, Vol. 48. 947-969. *Editor*, 12 Juni 1993.

Hidayat, Syarif. 2007. *Too Much Too Soon: Local State Elite's Perspective on and the Puzzle of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Ham, Ong Hok. 2002. *Dari Soal Priayi sampai Nyi Blorong*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, Oktober.

Hardiman, F. Budi. 1993. *Menuju Masyarakat Komunikatif: Ilmu, Masyarakat, Politik dan Postmodernisme menurut Juergen Habermas*, Yogyakarta, Kanisius.

----- "Demokrasi Deliberatif: Teori, Prinsip, dan Praktik", dalam Majalah Swara Warga 15 atau <http://www.lakpesdam.or.id/index.php?id=67>

KH, Ramadhan. 1992. *Bang Ali: Demi Jakarta 1966-1977*, Jakarta, Sinar Harapan.

Liddle, R. William. 1994. *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta, LP3ES.

Ma'arif, Ahmad Syafi'i. 1996. "Islam dan Politik: Teori Belah Bambu Masa Demokrasi Terpimpin", Jakarta, Gema Insani Press. *Editor*, 12 Juni 1993.

Mouffe, Chantal. 2000. "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism", Institute For Advanced Studi Wina, Desember, hal. 12.

Muirhead, Russel. 2006. "Why Deliberative Democracy Needs Parties and Partisanship", paper for Princeton Conference for Deliberative Democracy, 9-11 Maret.

Notosusanto, Smita. dalam politisi.org / downloads / "Analisa AD/ART Parpol"- Smita_2007-05-23_022620.pdf

Piliang, Indra J. "Konvensi Nasional Untuk Demokrasi", *Media Indonesia*, 13 April 2003.

----- "Menilai Konvensi Golkar", *Media Indonesia*, 8 Juni 2003.

Rawls, John. 2006. *Teori Keadilan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Freedom Institute.

www.kpu.go.id

Pilkada dan Collapse State*

Gregorius Sahdan

Dari sejumlah daerah yang telah menyelenggarakan pilkada, tidak mudah untuk mengklaster daerah ke dalam kategori collapse state. Akan tetapi pada aspek-aspek yang berhubungan dengan regulasi dan kebijakan, prosedur dan mekanisme serta aspek kapasitas lembaga penyelenggara, untuk beberapa tempat seperti Maluku Utara dan Sulawesi Selatan, pilkadanya masuk dalam kategori collapse state. Untuk kasus Maluku Utara, tarik menarik kepentingan yang ditimbulkan oleh dualisme hasil perhitungan suara yang dilakukan oleh KPUD, kemudian melibatkan KPU Pusat dan Mahkamah Agung, telah mengarah pada persoalan yang rumit, karena masing-masing aktor tersebut tidak memiliki kredibilitas dan integritas dengan jujur berpegang pada regulasi dan kebijakan yang ada.

PENDAHULUAN

Tidak sedikit pakar politik dan bahkan ekonomi yang menilai bahwa pilkada yang digelar di Indonesia sejak tahun 2005 adalah kuadran penting untuk mengukur tingkat kedewasaan Indonesia

* Sepanjang 2005-2008, telah diselenggarakan Pilkada di lebih dari 323 daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Jika dilihat dari aspek regulasi, prosedur serta dari aspek KPU sebagai penyelenggara capaian pilkada tersebut dipetakan menjadi: menghasilkan *strong state* sebanyak 90 daerah, *weak state* sebanyak 55 daerah, *failed state* 40 daerah, *collapse state* 30 daerah, *fragmented state* 57 daerah, dan *democratic state* 50 daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pertama, *Strong state*—negara kuat yang ditandai oleh peran pemerintah yang sangat dominan, masyarakat sipil yang lemah, kontrol terhadap masyarakat yang berlebihan, berorientasi pada penyediaan *public goods* semata-mata dan pertumbuhan ekonomi. Kedua, munculnya gejala *soft state*—negara yang lembek. *Soft state* ditandai oleh ketidaktegasan pemerintah dalam menyelsaikan konflik, *public goods* yang kurang terjamin, pertumbuhan ekonomi yang lamban dan tidak terarah, dan stabilitas keamanan yang kurang terjamin. Ketiga, pilkada juga menghadirkan *weak state*—negara yang lemah, ditandai oleh: kapasitas pemerintah yang lemah dalam menyediakan *public goods*, perekonomian yang tidak tertangani dengan baik, kepercayaan masyarakat yang rendah terhadap pemerintah dan sebagainya. Kempat, pilkada juga menghadirkan fenomena *Failed State*—negara yang

sebagai negara yang mampu menerapkan sistem pemerintahan yang demokratis. Namun banyak juga di antaranya yang menilai bahwa pilkada yang digelar di Indonesia bersifat *high cost economic*¹ dan sulit untuk menggambarkan bahwa pilkada tersebut akan membawa Indonesia pada sistem pemerintahan yang demokratis. Kedua pandangan ini, barangkali bisa disederhanakan ke dalam diagram pemikiran yang optimistik tentang pilkada sebagai tonggak penting dalam melahirkan pemerintahan yang demokratis, dan pandangan pesimistik yang meragukan bahwa pilkada akan melahirkan sistem dan pemerintahan yang demokratis di aras lokal.

Dalam tradisi Ilmu Politik, studi tentang pilkada dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai macam pendekatan. Berbagai macam pendekatan tersebut antara lain adalah: *Pertama*, pendekatan normatif. Jika mengacu pada pendekatan normatif, pilkada dapat dijelaskan sebagai bentuk politik yang memberikan respek terhadap alam moral manusia, baik dalam arena politik maupun dalam hubungan politik dan praktiknya. Metode yang digunakan dalam pendekatan ini adalah metode deduktif analitis dengan bersandar pada teori-teori yang bersifat normatif, evaluatif dan preskriptif. Pendekatan ini bersandar pada paradigma liberal dalam melihat pilkada, tetapi tidak secara berlebihan. Mereka yang mengikuti pendekatan ini, biasanya menggunakan undang-undang, peraturan dan tradisi politik sebagai bahan kajian dan perdebatan tentang pilkada.

Kedua, pendekatan studi institusional (*institutional studies*). Pendekatan ini melihat bahwa aturan-aturan, prosedur-prosedur

gagal seperti yang terjadi di daerah Manggarai Barat, Poso, Ternate dan sebagainya yang ditandai oleh: penurunan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, tatanan pemerintahan yang sebelum pilkada dikelola dengan sangat baik, berubah menjadi *bad governance, public goods* yang merosot dan tidak berkualitas, ditambah dengan munculnya konflik yang tak berkesudahan. *Kelima*, pilkada di sejumlah daerah seperti Papua, NTT dan Maluku, menghadirkan *Collapsed State*—negara yang roboh dan tidak kunjung hidup, ditunjukkan adanya konflik berkepanjangan—perang suku yang terjadi terus menerus, perekonomian dan kesejahteraan masyarakat terus menurun, tidak adanya jaminan kesehatan dan akses terhadap pendidikan yang sulit.

1 Jika dirata-ratakan anggaran pilkada untuk 323 daerah provinsi dan kabupaten/kota yang menjalankan pilkada di Indonesia sejak tahun 2005 sampai 2007, dan satu daerah menghabiskan 10 miliar rupiah, maka untuk 323 daerah telah menghabiskan anggaran sebesar 3,230 triliun rupiah. Banyak orang yang mengatakan bahwa jika dana itu digunakan untuk pembangunan ekonomi, maka bangsa Indonesia akan sangat maju.

dan organisasi-organisasi formal dari sistem politik dan dampaknya terhadap praktik politik, sangat esensial dalam pilkada. Berbeda dengan pendekatan normatif, pendekatan institusional menggunakan metode induktif, relatif, dan kualitatif dalam melihat pilkada, tetapi tidak dalam semua kasus. Pendekatan ini memfokuskan studi pilkada dalam hal-hal yang berhubungan dengan peraturan, prosedur dan organisasi penyelenggara pilkada yang memiliki peran sentral dalam penyelenggaraan pilkada. Studi-studi yang dilakukan, seringkali menilai bahwa pilkada yang dijalankan di Indonesia, khususnya di 323 daerah provinsi dan kabupaten/kota sepanjang tahun 2005-2007, ada yang tidak mematuhi peraturan dan mekanisme yang berlaku dan sebaliknya ada yang sudah mematuhi atau sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pendekatan institusional juga menekankan bahwa KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) sebagai penyelenggara pilkada, di sejumlah daerah cukup kapabel dalam menjalankan pilkada, tetapi di sejumlah daerah yang lainnya, justru tidak kapabel dalam menjalankan pilkada.

Ketiga, pendekatan *behavioral* yang melihat pilkada dari aspek tingkah laku politik individu atau aktor dan bagaimana mereka melakukan agregasi kepentingan. Para behavioralis, selalu mengatakan bahwa pilkada yang dijalankan di sejumlah daerah di Indonesia, melibatkan individu yang secara politik sebenarnya tidak memiliki kapasitas dan bahkan mereka tidak memiliki kemampuan untuk mengagregasi kepentingan masyarakat di daerahnya, tidak memiliki visi, misi dan program kerja yang nyata. Umumnya perilaku politik mereka sangat buas, menghalalkan segala cara untuk memperoleh kemenangan. Pendekatan behavioral melihat perilaku politik aktor dalam pilkada berdasarkan apa yang mereka lakukan, media apa yang mereka gunakan, di mana biasanya mereka berkumpul, siapa yang mendukung mereka dan sebagainya. Hal-hal semacam itu dianggap sebagai elemen mendasar untuk bisa dipakai dalam menggambarkan atau menjelaskan pilkada dan capaian-capaiannya.

Keempat, jika menggunakan pendekatan *rational choice*, maka pilkada dapat dilihat sebagai pilihan politik dan sosial yang ditentukan oleh kepentingan-kepentingan individu itu sendiri. Pendekatan ini cukup mampu menjelaskan mengapa banyak sekali individu di daerah

yang mau berkontestasi dalam pilkada. Berdasarkan pendekatan *rational choice*, pilkada tidak lebih sebagai arena kontestasi kepentingan antara individu atau aktor yang menginginkan terpenuhinya kebutuhan mereka dalam politik. Dengan kata lain, aktor-aktor yang bertanding dalam pilkada sebenarnya sedang "menjual sapi" dan dengan sapi yang laku dijual, mereka bisa memperoleh keuntungan atau bisa memenuhi kebutuhannya sendiri.²

Di samping keempat pendekatan tersebut, ada juga yang menyebutkan bahwa pilkada merupakan pertarungan antara kelompok yang berhaluan *liberal democracy* dengan kelompok yang berhaluan *participatory democracy*. Kelompok yang berhaluan demokrasi liberal umumnya mengatakan bahwa pilkada merupakan arena untuk membangun dan memperkuat demokrasi lokal melalui prosedur dan mekanisme pilkada yang dijalankan dengan jujur, adil dan demokratis. Bahkan kelompok ini dengan tegas mengatakan bahwa pilkada merupakan arena di mana dengan prosedur dan mekanisme yang baik, akan melahirkan pemimpin yang berkualitas dengan pemerintahan yang dikelola dengan baik. Kelompok yang berhaluan *participatory democracy*, menilai pilkada secara substantif, terutama sejauhmana pilkada dapat memperkuat keterlibatan masyarakat dalam proses politik. Kritik mereka yang sering muncul terhadap pilkada yang dijalankan di Indonesia, berhubungan dengan rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses pilkada. Bahkan di sejumlah daerah, partisipasi yang terjadi di dalam pilkada lebih banyak disebabkan oleh praktik politik uang yang dilakukan oleh sejumlah kandidat kepala daerah, seperti yang terjadi dalam kasus pilkada di Ungaran, Semarang dan sebagainya. Kalangan *participatory democracy* menyebutkan bahwa pilkada sama dengan bentuk-bentuk sistem pemilihan umum yang lainnya, hanya memperkuat oligarki lokal dalam struktur kekuasaan dan dengan struktur kekuasaan yang oligarkis, mereka dengan leluasa memangsa masyarakat.

Di luar tradisi pendekatan dan paradigma yang biasa digunakan tersebut, KONRAD ADENAUER STIFTUNG dan THE INDONESIAN POWER

² Untuk penjelasan lebih lengkap tentang berbagai macam pendekatan tersebut, bisa dibaca dalam buku: *Theory and Methods in Political Science*, David Marsh and Gerry Stoker, Macmillan Press, 1995, halaman 10-11.

FOR DEMOCRACY (IPD) mencoba menganalisis pilkada dengan menggunakan cara pandang yang lain. Cara pandang ini sebenarnya bersumber dari pendekatan studi institusional yang menilai pilkada dari aspek kapasitas peraturan-peraturan, prosedur-prosedur dan organisasi formal (KPUD) yang menjalankannya. Tulisan ini memfokuskan untuk mengkaji pilkada dengan cara mengaitkannya dengan *collapse state*. *Collapse state* berhubungan dengan tiga hal yang sangat berkaitan dengan pilkada yaitu: (1) regulasi dan kebijakan tentang pilkada; (2) prosedur-prosedur atau mekanisme-mekanisme yang berhubungan dengan pilkada; dan (3) kapasitas KPUD sebagai organisasi penyelenggara pilkada. Berikut ini dijelaskan bagaimana ketiganya mengambil peran yang esensial, terutama dalam hubungnya dengan *collapse state*.

REGULASI DAN KEBIJAKAN PILKADA

Jika berbicara tentang regulasi dan kebijakan yang berhubungan dengan pilkada, rujukannya mengacu pada UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Berdasarkan UU No. 32/2004, pilkada masuk dalam rezim desentralisasi dan otonomi daerah yang pengelolaannya diserahkan kepada Departemen Dalam Negeri melalui KPUD. Sementara berdasarkan UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, pilkada masuk dalam kategori rezim pemilu yang pengelolaannya dilakukan oleh KPU dibantu oleh KPUD. Kontraksi politik yang ditimbulkan oleh perbedaan regulasi dan kebijakan tersebut berdampak terhadap beberapa hal: *Pertama*, merujuk pada UU No. 32/2004, ada persoalan yang berhubungan dengan struktur kelembagaan pilkada. Terdapat hubungan yang tidak kohesif dan bahkan tidak koheren antara struktur pusat dengan struktur daerah atau antara KPU dengan KPUD. UU No. 32/2004 seakan-akan menggariskan tidak adanya hubungan kewenangan antara KPU dengan KPUD dalam pilkada.³

³ Problem regulasi ini bersumber dari cara pandang yang bersifat *state minded*. Dalam cara pandang ini, pilkada dilihat sebagai bentuk pelimpahan kewenangan Pemerintah pusat kepada Pemerintah daerah, karena adanya anggapan bahwa Pemerintah daerah merupakan representasi dari Pemerintah pusat. Dengan begitu, pengaturan dan kebijakan tentang

Hal ini menyebabkan problem-problem pilkada di lapangan semuanya dilimpahkan kepada KPUD, dan jika tidak bisa diselesaikan akan di bawa ke pengadilan dan bahkan proses penyelenggaraan pilkada diulang atau diintervensi oleh pemerintah pusat, sebagaimana yang terjadi dalam kasus pilkada Maluku Utara dan Pilkada Sulawesi Selatan. *Kedua*, jika merujuk pada UU No. 22/2007, problem struktur kelembagaan hendak diselesaikan dengan jalan, mengambil kebijakan memasukkan pilkada ke dalam rezim pemilu sehingga terdapat integrasi dan kohesi antara KPU Pusat dengan KPUD, tetapi persoalan implementasi kemudian tetap mewarnai kebijakan tersebut, karena faktanya di lapangan, hampir semua daerah menyelenggarakan pilkada merujuk pada UU No. 32/2004. Sementara, di samping mengandung banyak persoalan struktural dan hirarkis, UU No. 32/2004 sampai sekarang sedang dalam proses revisi—dan belum jelas kapan akan ada penggantinya. *Ketiga*, dalam UU No. 32/2004 terdapat problem yang berhubungan dengan otonomi dan independensi KPUD. UU No. 32/2004 mengharuskan akuntabilitas KPUD diberikan kepada DPRD, sementara masalah dasarnya, DPRD merupakan kumpulan aktor dengan varian kepentingan politik dan mereka tidak lebih sebagai representasi partai politik yang ada. Di sini kita bisa mengatakan bahwa problem yang krusial adalah bagaimana memberikan akuntabilitas terhadap parpol yang nota bene merupakan peserta kontestan dalam pilkada.

Keempat, ada nuansa yang sangat kental bahwa pengaturan dan regulasi tentang pilkada, terutama terkait dengan UU No. 32/2004 menggunakan logika politik oligarki dan sengaja “menyandera” KPUD hanya sekedar sebagai instrumen teknis-administratif dalam penyelenggaraan pilkada. KPUD bahkan tidak memiliki kewenangan politik, khususnya dalam usaha mengatasi problem-problem yang ditimbulkan dalam pilkada. Problem pilkada selalu diselesaikan dengan tiga cara: cara anarkis—menggunakan kekerasan; cara legal—masuk ke Mahkamah Agung dan; cara prosedural—melakukan pilkada ulang. *Kelima*, merujuk pada UU No. 22/2007, ada upaya

pilkada merujuk pada terminologi unitarisme desentralisasi yang meletakkan desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan, devolusi politik dan pembagian kekuasaan. Baca dalam Gregorius Sahdan; *Desentralisasi dan Demokrasi Lokal*, APMD Press, 2005.

serius dari pemerintah guna mengatasi tiga hal antara lain adalah: menghilangkan kesan KPUD sebagai lembaga *supper body*; keinginan untuk menerapkan efektivitas dan; efisiensi dalam penyelenggaraan pilkada dan kontinuitas penyelenggaraan pilkada. Penghapusan KPUD sebagai lembaga *supper body* dilakukan dengan cara mengurangi jumlah anggota KPUD. Untuk efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pilkada ditempuh dengan cara pemisahan fungsi administratif yang dikendalikan oleh sekretariat KPUD dan fungsi otoritatif, yang dikemudikan oleh KPUD. Sementara kontinuitas penyelenggaraan pilkada dilakukan dengan cara mempertahankan keanggotaan lama—walau untuk KPUD masih bersifat *ad hoc*.

PROSEDUR DAN MEKANISME PILKADA

Ada beberapa hal yang sangat esensial berkaitan dengan prosedur dan mekanisme pilkada antara lain adalah: persiapan pilkada, penetapan daftar pemilih, pendaftaran dan penetapan calon, kampanye, pencoblosan, penghitungan suara dan penetapan hasil, sampai pada pelantikan calon terpilih. Dari pentahapan-pentahapan tersebut bisa disederhanakan menjadi tiga bagian yaitu; masukan, proses dan keluaran. Dalam praktiknya, semua proses ini dilalui dengan masalah yang cukup bervariasi antara yang satu dengan yang lain dan menuntut ketegasan, tidak hanya dari aspek regulasi dan kebijakan pilkada, tetapi berhubungan dengan tugas KPUD sebagai instrumen penyelenggara pilkada.

Dalam masa persiapan, akan dilakukan lima kegiatan meliputi: *Pertama* pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah. *Kedua* pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah. *Ketiga* perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah. *Keempat* pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS. *Kelima* pemberitahuan dan pendaftaran pemantau. Persoalan pokok yang kerap muncul dalam masa persiapan ini adalah minimnya pemantau pilkada, mepetnya pembentukan panwas, PPK, PPS dan KPPS, termasuk di dalamnya adalah beroperasinya kampanye-kampanye

gelap yang dilakukan oleh masing-masing kandidat, sebelum pentahapan resmi tentang penyelenggaraan pilkada ditetapkan KPUD.

Dalam tahap pelaksanaan pilkada sendiri terdiri atas: *pertama* penetapan daftar pemilih; *kedua* pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah; *ketiga* kampanye; *keempat* pemungutan suara; *kelima* penghitungan suara; dan *keenam* penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan. Proses masukan yang dimaksud dalam konteks sistem pilkada ini ialah terkait dengan calon dan proses pencalonan. Calon adalah berdasarkan ketentuan pasal 56 ayat (1) dan (2) adalah pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik sesuai persyaratan tertentu yang ditetapkan. Hal penting yang perlu dibahas ini adalah pertama calon harus dari partai politik atau gabungan partai politik.

Problem yang muncul saat ini timbul gejala yang sebenarnya wajar terjadi bahwa partai mendorong pemilih untuk memilih kader partainya saja atau parpol membuka kesempatan kepada calon non-kader untuk dapat menggunakan kendaraan politik berupa parpol dengan uang sewa kendaraan yang akan mahal. Tentu sebagai suatu *political cost* hal ini wajar dilihatnya, namun dengan besaran kompensasi politik yang nilainya teramat tinggi maka akan tercipta wujud politik oligarki partai atau bahkan politik uang yang semakin menggila. Dikhawatirkan dengan beban *political cost* yang tinggi ini, sang calon—apabila kelak memenangkan pilkada akan berpikir sedemikian rupa untuk mengembalikan modal politik yang sudah dikeluarkanya dalam pilkada. Kekhawatiran ini nantinya akan berujung pada *performance* yang buruk dari kepala daerah karena konsentrasi kerjanya diarahkan untuk mengembalikan modal politik ini dan bukan untuk membangun rakyatnya. Belum lagi kemungkinan korporasi korupsi yang mungkin terjadi baik yang diperuntukkan untuk mengembalikan modal politik pribadi si calon atau penyerahan kompensasi dukungan dari pihak ketiga yang membantu permodalan calon dalam memenangkan pilkada.

Bahkan ulah "*aji mumpung*" dari segelintir oknum partai yang hendak memperkaya diri sendiri atau untuk membiayai kegiatan politik dari parpol yang bersangkutan. Potensi politik uang dalam proses pencalonan ini tidak bisa diawasi dan ditindak, karena mengingat UU tidak mengatur mengenai masalah ini dan prosesnya sendiri merupakan kejadian internal yang sangat sulit untuk dapat diakses. Untuk itu perlu dipikirkan secara mendalam dalam membuat alternatif asal calon yaitu selain berasal dari parpol atau gabungan parpol juga membuka kesempatan bagi adanya calon non-parpol atau "calon independen". Calon non-parpol ini ialah warga negara yang dapat mencalonkan menjadi pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan mengajukan bukti dukungan dari masyarakat yang senilai dengan besaran pencalonan, apabila menggunakan jalur parpol. Kejadian pilkada di Aceh, cukup memberikan pelajaran bagi bangsa ini, bahwa ada antusiasme dan harapan yang tinggi dari masyarakat terhadap calon independen untuk dapat diberikan mandat memimpin daerah.

Di tingkat provinsi dan sejumlah kabupaten/kota di Aceh, sejumlah kandidat dari calon independen memenangkan pilkada, bahkan dengan perolehan suara mutlak. Meskipun upaya untuk membuka peluang ini sudah dilakukan oleh sejumlah pihak, baik melalui jalur hukum maupun jalur politik, seperti uji materiil yang dilakukan Biem Benyamin kepada Mahkamah Konstitusi (Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005) maupun sejumlah tokoh politik dan LSM yang terus mengumandangkan masalah ini, namun semuanya belum dapat terpenuhi karena harus mengubah UU No. 32 tahun 2004. Selain dari sisi calon, persyaratan pencalonan juga menjadi isu strategis yang penting untuk dibahas. Dalam proses pencalonan ini terdapat setidaknya dua sub isu yang penting yaitu pertama terkait dengan persyaratan parpol atau gabungan parpol yang dapat mengajukan pasangan calon dan kedua persyaratan yang harus dipenuhi oleh pasangan calon. Berhubungan dengan persyaratan parpol yang dapat mengajukan pasangan calon, berdasarkan pasal 59 ayat (1) dan (2) yaitu sekurang-kurangnya memiliki 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu legislatif, dalam prakteknya ketentuan ini telah membuka

kesempatan pada banyak calon dan parpol berlomba mengajukan calonnya.

Namun, hal ini di sisi yang lain memiliki relasi politik dengan mekanisme *checks and balances* yang tidak stabil antara eksekutif dan legislatif. Di sejumlah tempat, terjadi pasangan calon yang memenangkan pilkada adalah mereka yang dicalonkan oleh gabungan partai-partai kecil, baik yang memiliki kursi di DPRD maupun yang tidak. Pasangan calon ini telah memenangkan pilkada dengan mengalahkan pasangan calon lain yang di dukung oleh parpol-parpol besar anggota DPRD. Dalam praktek hubungan kerja antara eksekutif dan legislatif daerah akhirnya terjadi ketidakseimbangan hubungan atau distorsi politik antara kedua lembaga tersebut yang berujung pada konflik atau mandeknya kegiatan pemerintahan. Seperti yang terjadi di Banyuwangi, Depok, dan sejumlah daerah lain, terus menerus meradang karena tidak kuatnya basis politik yang dimiliki eksekutif untuk mengendalikan situasi politik meskipun telah dipilih rakyat dengan suara terbanyak.

Masalah lain yang juga perlu dikemukakan adalah berhubungan dengan akurasi data pemilih, perbedaan pasangan calon oleh partai, penolakan calon tertentu oleh massa, intimidasi terhadap KPUD untuk menerima calon tertentu, partai yang mencalonkan tidak meluluskan calonnya, gugatan ijazah palsu, curi start kampanye, politik uang, penggerahan massa, transparansi dana kampanye, sentimen etnis/SARA, perusakan atribut kampanye, pemilih ganda, kartu pemilih palsu, pemilih yang tidak berhak, distribusi logistik, pihak yang kalah tidak mau menandatangi BAP, aksi massa yang tidak menerima kekalahan calonnya, gugatan kecurangan, penolakan DPRD dan penundaan pelantikan.

Terkait dengan akurasi data pemilih, ada problem yang berhubungan dengan sistem administrasi kependudukan yang menjadi dasar perhitungan pemilih dalam pilkada dengan data pemilih yang diperoleh KPUD. Kasus yang paling menonjol terjadi adalah adanya pemilih ganda, orang yang sudah meninggal dan bahkan yang masih bayi didaftarkan menjadi pemilih. Ada juga persoalan yang ditimbulkan oleh dualisme parpol yang dilempar ke KPUD. Di banyak tempat, banyak parpol yang mengajukan calon

ganda dan mereka mendesak supaya KPUD mengambil keputusan untuk menetapkan salah satu pasanganya. Dalam banyak kasus seperti ini, KPUD telah bertindak bijaksana dengan mengembalikan problem tersebut kepada partai dan tidak mau menetapkan kandidat dari partai yang bermasalah. Di luar problem-problem tersebut, masih banyak problem lainnya yang menuntut agar prosedur dan mekanisme pilkada dijalankan secara sistematis, terukur, terencana dengan matang dan melibatkan tenaga-tenaga profesional agar mengurangi masalah-masalah yang ditimbulkannya.

KAPASITAS KPUD DALAM MENYELENGGARAKAN PILKADA

Untuk mengukur kapasitas KPUD sebagai penyelenggara, dapat dilakukan dengan menggunakan tiga kuadran utama yaitu: kapasitas regulatif, implementatif dan administratif. Kapasitas regulatif dilihat dari kemampuan anggota KPUD dalam menerjemahkan dan dalam memahami undang-undang dan peraturan lainnya yang berhubungan dengan pilkada. Kesalahan dan kekeliruan dalam menerjemahkan dan memahami regulasi, menimbulkan akibat yang sangat fatal, tidak hanya terhadap KPUD, tetapi terhadap seluruh komponen pilkada semacam partai politik, kandidat kepala daerah, pemilih/massa dan terutama terhadap KPUD sendiri. Dalam kasus pilkada Depok dan Maluku Utara, rendahnya kapasitas KPUD dalam menerjemahkan dan dalam memahami regulasi yang berhubungan dengan pilkada, menimbulkan persoalan pilkada yang gagal dan prosedur pilkada mengalami kebuntuan.

Kapasitas implementatif, diukur dengan melihat sejauhmana kemampuan KPUD dalam menjalankan pilkada, mulai dari masa persiapan dan penetapan pemilih, sampai dengan masa pelantikan calon terpilih. Termasuk dalam kapasitas implementatif adalah bagaimana KPUD mendistribusikan logistik pilkada secara cepat, akurat dan sesuai dengan waktu yang dibutuhkan—tidak terlambat. Kasus yang sering muncul adalah KPUD sering mendistribusikan alat kelengkapan pilkada bersamaan dengan waktu pemungutan suara dan bahkan dalam pilkada di daerah pedalaman seperti Kalimantan

dan Papua, KPUD mendistribusikan alat kelengkapan Pilkada satu hari setelah waktu penyelenggaraan pilkada berjalan.

Kapasitas administratif diukur dari kemampuan KPUD dalam memutakhirkan data pemilih, mengecek akurasi data kandidat kepala daerah, dan dalam menghitung perolehan suara dari masing-masing kandidat kepala daerah dalam pilkada. Kasus yang sering muncul adalah KPUD dengan sewenang-wenang mengesahkan kandidat kepala daerah yang berkontestasi dalam pilkada, tanpa didasari verifikasi yang akurat. Banyak juga kasus yang berhubungan dengan kesalahan perhitungan suara dan kesalahan KPUD dalam *input* data ke komputer, sehingga menimbulkan jarak perbedaan jumlah suara yang seharusnya diperoleh calon kepala daerah dengan jumlah suara yang ada dalam komputer. Untuk masalah ini, banyak kasus diselesaikan dengan usaha pemilihan ulang dan pasangan calon kepala daerah yang tidak mau menerima hasil perhitungan suara yang ditetapkan KPUD. Kasus yang menimpa pilkada Maluku Utara dan Pilkada Sulawesi Selatan adalah contoh lemahnya kapasitas administratif KPUD.

PANDANGAN TENTANG COLLAPSE STATE

Sejauh ini, banyak pakar yang telah mengambil bagian dan memberikan kontribusi yang cukup besar dalam mengkaji perkembangan politik di negara-negara berkembang, terutama di Benua Afrika dengan menggunakan teori *collapse state*. Di antara mereka yang bisa disebutkan namanya adalah: Gilbert M. Khadiagala yang menulis tentang *collapse state* di Uganda, Leonid L. Fituni yang menulis tentang *collapse state* di Angola dan Uni Soviet, Herbert Weiss yang menulis tentang *collapse state* di Zaire, Francis Mading Deng yang menulis tentang *collapse state* di negara-negara kesatuan dan sebagainya.

Secara sederhana, mereka mendefenisikan *collapse state* sebagai negara yang tidak lagi memiliki performa yang baik, ketika fungsi-fungsi negara diperlukan untuk membawa negara dari berbagai kebobrokan internal. Dengan kata lain, negara gagal menjalankan fungsi-fungsi dasarnya, terutama ketika masyarakat membutuhkan

negara dalam situasi dimana masyarakat sangat memerlukan kehadiran negara. Mereka mendefinisikan negara sebagai institusi politik otoritatif yang memiliki kedaulatan dan diakui sampai di luar teritorinya. Mereka melihat tiga fungsi paling mendasar dari negara antara lain adalah: sebagai penegak otoritas kedaulatan yang menyediakan arena dan identitas politik, negara sebagai sebuah institusi yang menjalankan fungsi organisasi secara terukur dan bahkan secara tidak terukur dalam pengambilan kebijakan, penegak simbol identitas, dan negara sebagai institusi penjamin populasi wilayah. Jika ketiga fungsi ini tidak bisa dijalankan dengan baik oleh negara, maka negara akan sulit untuk mapan dan berada pada ambang pintu kehancuran. Dalam konteks negara hancur, negara tidak lagi bisa diandalkan untuk mengatasi berbagai urusan publik.

Di sini, *collapse state* diartikan sebagai kapasitas minimal yang harus dijalankan oleh negara, terutama ketika masyarakat menginginkan atau menghendaki adanya fungsi-fungsi dasar yang harus dijalankan dalam kondisi tertentu, seperti kemampuan untuk menjaga dan memelihara keamanan, kemampuan untuk menyediakan kebutuhan pokok masyarakat, kemampuan untuk menyediakan *public goods* yang diperlukan oleh masyarakat dan sebagainya. Dalam konteks *collapse state* fungsi-fungsi minimal negara seperti itu tidak bisa dijalankan dengan baik, sehingga pada akhirnya negara mengalami kehancuran. Kehancuran negara, menurut Zartman, lebih banyak disebabkan oleh faktor internal—konteks negara, ketimbang faktor internasional—konteks ekstra negara.

Dalam konteks internal, *collapse state* dapat disaksikan melalui gambaran berikut: pengambilan keputusan di tingkat pusat tidak beroperasi, undang-undang tidak dibuat, tatanan tidak berjalan atau tidak dipelihara dan pilihan bermasyarakat tidak mengalami peningkatan.⁴ Sebagai simbol identitas, negara kehilangan kekuasaan untuk melakukan perundingan atas nama masyarakat dan negara gagal melakukan aksi sosial.⁵ Negara sebagai teritori tidak lagi bisa

4 Lihat Bertrand Badie dan Pierre Birnbaum (1983); *The Sociology of the State*, Chicago—University of Chicago Press.

5 Lihat Kenneth H. Dyson (1980) dalam: *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*, Oxford: Martin Robertson. Lihat juga Joel Migdal (1988) dalam; *A*

menjalankan fungsi keamanan dengan meyakinkan dan provisiasi diserahkan kepada pemerintah pusat.⁶ Di sisi yang lain, sebagai institusi politik otoritatif, negara kehilangan legitimasi untuk menghukum dan menangkap dan bahkan negara kehilangan otoritas untuk memberikan perintah dan menjalankan urusan publik.⁷ Negara juga gagal menjalankan fungsi sosio ekonominya sebagai sebuah organisasi, fungsi *input* dan *output* dibinasakan, tidak lagi menerima dukungan dari masyarakat dan masyarakat tidak menuntut negara untuk menjalankan fungsinya, karena masyarakat tahu bahwa negara tidak memiliki kapasitas untuk menyediakan barang-barang publik (*public goods*) yang dibutuhkan masyarakat. Dalam wujud yang paling sederhana, negara kehilangan dukungan masyarakat baik yang tradisional, karismatik maupun legitimasi yang terlembagakan.

Karakteristik utama dari *collapse state* menurut Zartman adalah: (1) kekuasaan didesentralisasikan ke unit-unit pemerintahan di bawahnya, bahkan sampai ke level terendah dari suatu negara, sementara pemerintah pusat berkelahi sendiri atau bahkan tidak bisa mengurus dan mengelola negara di pusat kekuasaan; (2) pemerintah mengalami malfungsi atau kegagalan untuk menjalankan fungsi yang paling mendasar, tetapi pada saat yang sama, pemerintah berhadapan dengan aneka pilihan yang sulit dan tidak tersedia pilihan alternatif yang lebih mudah; (3) di pusat pemerintahan, pemerintah kehilangan kendali terhadap negara, karena pemerintah tidak lagi memiliki basis kekuasaan -- kekuasaan pemerintah pusat telah digembosi oleh unit-unit pemerintahan di bawahnya; (4) para pejabat negara berusaha mempertahankan kedudukan dan kekuasaan mereka dengan mengandalkan dan bersandar pada mekanisme prosedural yang berlaku untuk menghadapi tantangan dan mengurangi ancaman yang terjadi, ketimbang aspek-aspek yang bersifat substantif; (5) negara dengan sendirinya roboh atau bangkrut yang disebabkan oleh

Strong Society and Weak States: State Society Relations in the Third World, Princeton, Princeton University Press.

6 Gianfranco Poggi (1978), *The Development of Modern State: A Sociological Introduction*. San Francisco: Stanford University.

7 Gigliermo Ferrero (1942), *Principles of Power*. Salem, NH: Ayer.

ketidakmampuan mengontrol agen-agen negara yang beroprasi pada wilayah atau unit kerja yang menjadi tanggungjawabnya.⁸

Banyak orang menilai bahwa konteks *collapse state* merupakan cerminan kondisi negara-negara berkembang, terutama negara-negara pasca kolonial yang miskin di Afrika dan termasuk juga di dalamnya adalah negara-negara bekas koloni Uni Soviet yang mengalami perpecahan setelah menjalankan kebijakan restorasi dan keruntuhan Tembok Berlin tahun 1989. Tetapi dalam berbagai kasus, terutama jika kita mencermati beberapa hal tertentu dari negara kita, Indonesia juga bisa disebut sebagai negara yang pernah dan bahkan kemungkinan akan mengalami *collapse state*. Untuk kasus Indonesia, *collapse state* dapat dijelaskan dengan menggunakan berbagai perspektif dengan alur pemikiran yang bervarian antara yang satu dengan yang lain.

Merujuk pada pemikiran Robert Cribb, *collapse state* untuk kasus Indonesia ditunjukkan oleh dua hal: *Pertama*, negara yang tidak otonom dan kuat, terutama dalam menghadapi modernisasi sistem ekonomi, politik dan ilmu pengetahuan. Menurut Cribb, banyak gerakan ekonomi, politik dan ilmu pengetahuan di Indonesia yang gagal mengerahkan kekuasaan politik untuk menggalang dana guna menjalankan visinya. Indonesia tidak memiliki kemampuan finansial untuk melakukan perombakan yang berarti. *Kedua*, tidak adanya kesamaan pandangan, terutama di kalangan intelektual tentang bagaimana merancang bangun Indonesia berdasarkan sistem ekonomi dan politik yang benar-benar kontekstual dengan kultur dan latar historis masyarakat Indonesia. Pada konteks ini, elite intelektual Indonesia terfragmentasi ke dalam varian kepentingan yang dijalankan sesuai dengan situasi politik yang ada.⁹ Mengacu pada pemikiran Liddle, *collapse state* ditunjukkan oleh kenyataan bahwa negara tidak mampu menjalankan pemilu yang jujur, adil dan demokratis sebagai implikasi dari kegagalan negara dalam membangun sistem politik yang demokratis dan akibat dari kecenderungan negara untuk

8 Baca I. William Zartman dalam; "Collapse State—The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority", Lynne Reinner Publishers, London, 1995, halaman 10.

9 Lihat Robert Cribb : *Bangsa: Menciptakan Indonesia*—dalam Donald K. Emerson (ed.) *Indonesia Beyond Soeharto, Negara, Ekonomi, Masyarakat dan Transisi*, Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta, 2001, halaman 20.

mempertahankan sistem politik yang otoriter.¹⁰ Hal ini nampak dari karakter negara Orde Baru yang seringkali mengabaikan jalannya sebuah sistem pemilu yang demokratis, sebagai implikasi dari keinginan untuk mempertahankan otoritarianisme dalam sistem politik Indonesia.

Collapse state yang paling nampak untuk kasus Indonesia, terjadi dalam dua periode pasca kolonialisme. Pada periode Orde Lama, di bawah pemerintahan Soekarno, *collapse state* untuk Indonesia nampak dari beberapa hal: instabilitas politik, pembangunan ekonomi yang tidak berjalan, instabilitas keamanan, *public goods* yang tidak tersedia dan bahkan kalau ada tidak terawat, pemerintahan yang terkocar-kacir dan sebagainya, sebagai implikasi dari sistem politik dan ekonomi yang kurang matang. Dalam kasus keruntuhan Orde Baru 1998, banyak pakar yang menilai bahwa Indonesia sudah masuk dalam kategori negara yang *collapse state*. Hal ini dilihat dari aspek bahwa karakteristik umum dari *collapse state* sebagaimana yang dikatakan oleh Zartman hampir semuanya sesuai dengan konteks Indonesia. Pasca kejatuhan Soeharto 1998, Indonesia menghadapi situasi multidramatis, pemerintah transisional Habibie mengalami krisis legitimasi, pemerintah menghadapi penyakit korupsi, kolusi dan nepotisme yang sistemik dalam struktur pemerintahan, fragmentasi politik elite yang sangat besar, terdapat kekacauan dan kekerasan yang meluas dalam masyarakat, situasi politik yang tidak stabil, perekonomian yang bangkrut, meningkatnya jumlah masyarakat yang miskin dan bahkan pemerintah mengalami malfungsi dalam segala bidang.

Kondisi seperti itu, tidak berhenti di tahun 1998, tetapi terus berlanjut hingga saat ini di bawah pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Yusuf Kalla. Hanya saja, varian karakteristik *collapse state*-nya tampil dalam ragam politik dan ekonomi yang berbeda dengan kondisi sebelumnya, seperti yang nampak pada pemerintahan Soekarno, Soeharto dan pemerintahan transisional 1998-1999, sebelum pemilihan umum yang demokratis digelar di Indonesia pasca turunnya Soeharto. Untuk konteks pemerintahan SBY-Kalla, *collapse*

10 Lihat William Liddle dalam *ibid.*, halaman 65-73.

state ditandai sejumlah karakteristik pokok antara lain: (1) kapasitas pemerintah yang rendah dalam mengendalikan harga barang-barang kebutuhan pokok; (2) kegagalan negara dalam menyediakan *public goods* yang baik, sesuai dengan kebutuhan masyarakat, terutama di luar Jawa. *Public goods* yang kurang baik di luar Jawa ditandai oleh apa yang dikatakan mantan Presiden Megawati; sekolah seperti kandang sapi, tidak ada jalan raya -- kalau ada berlubang-lubang seperti kubangan kerbau, rumah sakit yang jauh dari masyarakat miskin di pedesaan, air bersih yang sulit dipenuhi, minyak tanah yang susah dicari, penerangan listrik yang tidak ada, dan sebagainya.

Pada konteks ini, negara dianggap gagal menjalankan fungsi-fungsi dasarnya, sebagai penjamin urusan publik dan pelayanan yang baik terhadap masyarakat; (3) arena politik yang terfragmentasi, khususnya di aras lokal, dimana masing-masing elite politik lebih mengedepankan kepentingan etnisnya; (4) kekacauan politik dan instabilitas keamanan yang kurang terjamin, khususnya di sejumlah daerah; Maluku, Papua, NTT dan sebagainya; (5) kapasitas pemerintah yang rendah dalam mengorganisasikan kekuasaan, khususnya ketika negara berada dalam situasi bahaya seperti gempa bumi, banjir dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus semacam itu, negara tidak hadir di tengah-tengah masyarakat dan banyak fungsi-fungsi negara yang dijalankan oleh NGO atau swasta; (6) negara juga gagal menegakkan hukum --hukum hanya berlaku untuk koruptor pinggiran, sementara koruptor kelas kakap di pusat kekuasaan gagal diseret ke pengadilan; (7) institusi-institusi negara yang berperan sebagai penegak keadilan dan penjamin sistem politik yang demokratis, gagal menjalankan fungsinya dengan baik dan bahkan tidak pernah merasa digaji oleh uang rakyat.

PILKADA DAN COLLAPSE STATE

Berdasarkan kasus-kasus yang terjadi dalam penyelenggaraan pilkada di Indonesia, dari tahun 2005 sampai dengan 2007 *collapse state* nampak dalam berbagai wujud atau varian yang bisa dijelaskan atau digambarkan sebagai berikut: (1) pilkada yang didesentralisasikan penyelenggarannya kepada KPUD di sejumlah daerah mengandung

persoalan krusial, terutama terkait dengan kapasitas KPUD dalam menyelenggarakannya, sementara Pemerintah pusat yang mendelegasikan kewenangan tersebut, hampir pasit ribut sendiri dan bahkan terfragmentasi atas garis perpecahan politik yang terjadi di daerah. Dalam banyak kasus, pemerintah pusat juga justru menutup mata dan tidak mau mengambil peduli atas persoalan-persoalan lokal yang ditimbulkan oleh pilkada; (2) pemerintah dengan sadar ada problem yang berhubungan dengan regulasi dan kebijakan yang berkaitan dengan pilkada, tetapi tidak bisa mengambil tindakan tegas untuk menyelesaiakannya dengan baik, sebagai implikasi dari kebingungan dan keimbangan, akibat tidak tersedianya alternatif lain yang bisa digunakan, selain melakukan intervensi atas capaian pilkada yang bermasalah, seperti yang terjadi dalam kasus pilkada Sulawesi Selatan; (3) pemerintah pusat tidak hanya kehilangan kendali atas jalannya penyelenggaraan pilkada di sejumlah daerah, tetapi juga pemerintah tidak memiliki ruang untuk melakukan intervensi atas penyelenggaraan pilkada bermasalah, karena arena untuk itu sudah diserahkan pada institusi yang lain – terutama terhadap lembaga peradilan yang diharapkan dapat bertindak independen.

Akan tetapi fakta juga menunjukkan bahwa penyelesaian persoalan pilkada melalui pengadilan, memakan energi yang cukup banyak dan membutuhkan waktu yang agak lama -- sementara pada saat yang sama pemerintah bingung mengambil tindakan tegas; (4) para *incumbent* dengan segala cara berusaha mempertahankan kedudukan mereka bahkan dengan memanfaatkan fasilitas negara untuk memenangkan kontestasi pilkada, tanpa memperhitungkan efek yang ditimbulkannya, terutama pengaruhnya terhadap substansi politik yang hendak ditegakkan dalam sistem ketatanegaraan, terutama berkaitan dengan hak dan partisipasi masyarakat dalam politik yang seringkali dibelenggu oleh segelintir elite lokal; (5) dalam konteks empat kasus tersebut, masyarakat hanya menunggu kapan negara tumbang – ketika instrumen-instrumen regulasi dan kebijakan politik tidak bisa berjalan dengan baik, sesuai dengan harapan masyarakat.

REKOMENDASI UNTUK PERUBAHAN

Dari sejumlah daerah yang telah menyelenggarakan pilkada, sebenarnya tidak mudah untuk mengklaster daerah ke dalam *collapse state*. Tetapi pada aspek-aspek yang berhubungan dengan regulasi dan kebijakan, prosedur dan mekanisme dan pada aspek kapasitas lembaga penyelenggara, untuk beberapa kasus seperti Maluku Utara dan Sulawesi Selatan, pilkadanya masuk dalam kategori *collapse state*. Kasus Maluku Utara, yang terjadi adalah tark menarik kepentingan yang ditimbulkan oleh dualisme hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh KPUD, kemudian melibatkan KPU Pusat dan Mahkamah Agung, telah mengarah pada persoalan yang rumit, karena masing-masing aktor tersebut tidak memiliki kredibilitas dan integritas yang jujur untuk berpegang pada regulasi dan kebijakan yang ada, sembari menyingkirkan pertautan pengetahuan dan kepentingan politik mereka.

Diskursus dan perdebatan pilkada Maluku Utara kemudian menjadi diskursus politik yang menyebalkan, mengandung kompleksitas persoalan dan menghadirkan aktor-aktor yang penuh dengan kepentingan partikular. Sementara dalam kasus pilkada Sulawesi Selatan, intervensi negara yang berlebihan, tidak hanya menghadirkan *state in society* seperti yang dikatakan Migdal, tetapi menjadi catatan penting bagi alur gerak demokrasi di daerah itu dan dampak yang ditimbulkannya terhadap masyarakat sipil, swasta dan elite-elite lokal.

Untuk meminimalkan dan memperbaiki sistem penyelenggaraan pilkada di Indonesia, ada beberapa catatan penting untuk dilakukan antara lain: (1) memperkuat dan mempertegas regulasi dan kebijakan yang berhubungan dengan pilkada. Aturan yang tidak jelas dan kebijakan yang tidak tepat cenderung menghadirkan persoalan dalam penyelenggaraan pilkada dan pada sisi yang lain justru tidak mampu menyelesaikan masalah; (2) prosedur dan mekanisme pilkada dengan keseluruhan pentahapannya, perlu menjamin adanya akuntabilitas dan transparansi untuk menjamin kredibilitas lembaga penyelenggaranya, serta pada sisi yang lain memperkuat *participatory democracy* yang berefek pada penguatan kesadaran politik masyarakat; (3) penguatan

kapasitas KPUD menjadi sangat penting. Catatan terhadap konfigurasi keanggotaan KPUD yang berasal dari latar disiplin ilmu yang berbeda dengan kerja-kerja yang dilakukannya, perlu diberikan pendidikan atau pelatihan khusus yang bisa menjamin mereka mengerti dengan produk-produk politik yang terjadi dalam pilkada. Dengan begitu, segala bias dan problem yang ditimbulkan akibat lemahnya kapasitas KPUD, dapat diminimalkan sejak awal.

KEPUSTAKAAN

Archon Fung and Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy*. Verso, London-New York.

Badie, Bertrand dan Pierre Birnbaum. 1983. *The Sociology of the State*, Chicago—University of Chicago Press.

Diamond, Larry. 2003. *Developing Democracy Toward Consolidation*, IRE, Yogyakarta.

Dyson, Kenneth H. 1980. *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*, Oxford: Martin Robertson. Princeton, Princeton University Press.

Emerson, Donald K. (ed). 2001. *Indonesia Beyond Soeharto, Negara, Ekonomi, Masyarakat dan Transisi*, Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta.

Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Oxford.

Heywood, Paul (ed). 1997. *Political Corruption*, Blackwell, UK.

Hyden Goran. 1992. *Governance and Politics in Africa*, Boulder & London.

Marsh, David dan Gerry Stoker (ed). 1995. *Theory and Methods in Political Science*, Macmillan Press.

Migdal, S. Joel. 2001. *State in Society—Studying How State and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, UK.

Migdal, S. Joel. 1988. *Strong Societies and Weak State—Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press.

Peters, B. Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science*, Continuum, London-New York.

Poggi, Gianfranco. 1978. *The Development of Modern State: A Sociological Introduction*. San Francisco: Stanford University.

Sahdan, Gregorius. 2005. "Distorsi dan Paradoks Demokrasi dalam Pilkada", *Jurnal Analisis CSIS*, Vol. 34, No.4 Desember 2005, Jakarta.

Sahdan, Gregorius. 2005. "Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal", *Jurnal Analisis CSIS*, Vol.43 No.1, Maret 2005, Jakarta.

Sahdan, Gregorius. 2004. *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Pondok Edukasi, Yogyakarta.

Sahdan, Gregorius, dkk. (Ed). 2008. *Pilkada—Tantangan Merawat Demokrasi*, IPD, Yogyakarta.

Sahdan, Gregorius. 2005. *Pembaharuan Otonomi Daerah*. APMD, Press.

Vanhanen, Tatu. 1997. *Prospects of Democracy a Study of 172 Countries*, Rountledge, London and New York.

Zartman, I. William (ed). 1995. *Collapse States — The Disintegration and Restoration of Legitimacy Authority*, Lynne Rienner Publishers, London.

PARA PENULIS

CARLOS MANGUNSONG. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

GREGORIUS SAHDAN. Direktur The Indonesian Power for Democracy (IPD-Indonesia) dan Staf Pengajar pada Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD, Yogyakarta.

H. ANTON DJAWAMAKU. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

IGNASIUS ISMANTO. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

I MADE LEO WIRATMA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

INDRA J. PILIANG. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS dan Pemimpin Redaksi Jurnal *Analisis CSIS*, Jakarta.

M. DJADIJONO. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

SUNNY TANUWIDJAJA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.